




3 1761 11649956 7

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116499567>

CA1 xc 26
-F59
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 68

Wednesday, June 29, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 68

Le mercredi 29 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the
Combines Investigation Act and to amend the
Bank Act and other Acts in relation thereto or in
consequence thereof.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des
modifications corrélatives à la Loi sur les banques
et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

Clarke (*Vancouver Quadra*) Gray
Clermont Huntington
Demers Kaplan
Dupras Kempling

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

Lambert (*Bellechasse*) O'Connell
Lambert (*Edmonton West*) Philbrook
Langlois Ritchie
Martin Saltzman
McCain Stevens—20

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee



Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services
Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 29, 1977
(83)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 5:06 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Demers, McCain and Ritchie.

Witnesses: From the Insurance Bureau of Canada: Mr. Daniel Damov, President and Chief Executive Officer; Mr. R. F. Wilson, Q.C., Legal Counsel. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research; Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Damov made a statement.

The witnesses answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Insurance Bureau of Canada be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FTE-53").

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 6:15 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Thursday, June 30, 1977.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 29 JUIN 1977
(83)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 17 h 06 sous la présidence de M. Cafik, (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clermont, Demers, McCain et Ritchie.

Témoins: Du Bureau d'assurance du Canada: M. Daniel Damov, président et agent exécutif en chef; M. R. F. Wilson, c.r., conseiller juridique. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches; M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (Voir *procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Damov fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par le Bureau d'assurance du Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir appendice «FTE-53»).

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 30 juin 1977, à 9 h 30.

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, June 29, 1977

• 1708

[Text]

The Chairman: I see that we have a quorum. We shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other acts in relation thereto or in consequence thereof.

I want to welcome the delegation from the Insurance Bureau of Canada and, on behalf of all members of Parliament, I wish to formally apologize for the inconvenience imposed on them through the various votes that have been called since we attempted to convene this meeting at 3:30.

To save time, I will quickly introduce the witnesses before us. To my immediate right is Mr. Daniel Damov, President and Chief Executive Officer; to his right, Mr. R. F. Wilson, Q.C., Legal Counsel to the Bureau; to his right, Mr. D. J. Wilson, Vice-President and Managing Director of the Sovereign General Insurance Company; and to his right, Mr. R. L. Monte, Assistant Council to the Insurance Bureau of Canada. Welcome, gentlemen.

I would now like to provide an opportunity to Mr. Damov to give us a brief over-view of the central concerns that they have relating to the subject matter of Bill C-42. Mr. Damov.

Mr. Daniel Damov (President and Chief Executive Officer, Insurance Bureau of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I would like, in turn, to express our appreciation for the late sitting which you are holding. We are very much appreciative of this and also particularly appreciate the opportunity to present this brief and offer some additional comments.

We, as an association of casualty property insurance companies, support the basic concepts of the brief and the view of dynamic efficiency and flexibility in our economy which it is the intention of the brief to foster further is strongly espoused by us. We also support the proposal to move from the criminal to the civil law field many of the provisions of the present Act.

• 1710

We have expressed a certain number of concerns with the proposed legislation and these concerns have to do with various issues on which we have not only attempted to outline our views but also to make some constructive suggestions or recommendations. One, of course, is the question that we raised, which is naturally not in our competence to resolve, as to the possible constitutional issues the legislation may raise. We have expressed some views on the proposed powers of the Competition Board and the scope of its authority. We have also, in a general sense, offered some thoughts and expressed some concerns with the element of uncertainty that a large number of new terms and words introduced in the legislation may bring into the economic field.

The organization of our brief follows the organization of the bill itself and we have offered specific comments in individual chapters, each chapter concluding with a specific set of recom-

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 29 juin 1977

[Translation]

Le président: Je vois que nous avons le quorum. Nous allons reprendre l'étude de notre ordre de renvoi portant sur le bill C-42, Loi modifiant la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant les modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Je souhaite la bienvenue à la délégation du Bureau d'assurance du Canada et, au nom de tous les députés, je m'excuse des retards causés par les votes qui ont eu lieu en Chambre depuis l'heure prévue pour le début de cette séance, à 15 h 30.

Afin de ne pas perdre de temps, je vais rapidement représenter les témoins. A ma droite, il y a M. Daniel Damov, président et directeur général; et à sa droite, M. R. F. Wilson, C.R., conseiller juridique du Bureau; et à sa droite, M. D. J. Wilson, vice-président et directeur exécutif de la Sovereign General Insurance Company; et à sa droite, M. R. L. Monte, conseiller adjoint au Bureau d'assurance du Canada. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue.

Je vais maintenant donner la parole à M. Damov afin qu'il nous donne un aperçu général de leurs principales préoccupations portant sur le bill C-42. Monsieur Damov.

M. Daniel Damov (Président et directeur général, Bureau d'assurance du Canada): Merci, monsieur le président. Je veux, à mon tour, vous remercier de nous entendre même s'il est tard. Nous l'apprécions beaucoup et nous apprécions surtout l'occasion de présenter ce mémoire et de faire certains commentaires additionnels.

A titre d'association des compagnies d'assurance-accidents et d'assurance sur les biens, nous appuyons les concepts fondamentaux du mémoire et l'efficacité dynamique et la flexibilité dans notre économie préconisés dans ce mémoire et que nous antérinons fortement. Nous appuyons également la proposition d'enlever du domaine de la loi criminelle beaucoup des dispositions de la loi actuelle.

Nous avons exprimé un certain nombre de préoccupations portant sur la loi proposée et ces préoccupations portent sur diverses questions sur lesquelles nous faisons non seulement mention de notre opinion mais nous y apportons également des suggestions ou des recommandations constructives. L'une des questions que nous soulevons et qui, bien sûr, ne relève pas de notre compétence, porte sur les problèmes constitutionnels possibles que cette loi peut soulever. Nous exprimons certaines opinions sur les pouvoirs prévus pour la Commission de la concurrence et l'étendu de son autorité. De façon générale, nous avons offert quelques idées et exprimé certaines préoccupations portant sur l'élément d'incertitude pouvant être provoqué par de nombreux nouveaux termes et mots introduits dans cette loi portant sur le domaine économique.

L'organisation de notre mémoire est basée sur celle du bill et nous commentons chaque chapitre, et pour chaque chapitre nous donnons une série de recommandations de sorte que cela

[Texte]

mentations we have offered so that it very concisely summarizes the views we are presenting before this Committee.

With this, Mr. Chairman, and particularly in view of the time factor involved, I conclude my opening remarks. We would be ready to answer questions from you and the members of the Committee.

The Chairman: Thank you very much. My first questioner is Dr. Ritchie. Dr. Ritchie.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I would like to ask the witnesses this. We seem in Canada to be debating provincial and federal rights considerably. On page 58 you suggest that this may be unconstitutional, and I would like you to give your opinion as to whether or not—This legislation does seem to intrude widely in the fields of property and civil rights and I presume you feel in that way there may be constitutional problems. Would you say that this bill, in a general way, increases federal power over trade and commerce and therefore presumably further diminishes the provincial ability to act?

Mr. Damov: Mr. Chairman, it is our view that this bill will, of course, increase the powers of the federal government in the area of trade and commerce. We, particularly, being an industry that is to a large extent regulated at the provincial level of jurisdiction, are sensitive to this and are concerned with the possible interplay between the two jurisdictions. We have not offered a view on the constitutionality of the law itself. We have raised questions and have suggested that the matter be reviewed before the legislation is formally introduced.

To the extent that the question deals with a specific legal matter and my answer is given as a businessman, if I may I would like to call on my colleague, Mr. Roland Wilson, our legal counsel, who may wish to offer some additional comments.

The Chairman: Mr. Wilson.

Mr. R. F. Wilson, Q.C. (Legal Counsel, Insurance Bureau of Canada): You might say the attempt to take over by the federal authority the regulation of business within the province raises a real constitutional issue. The insurance industry has had a recent example of the power of the provincial authority in the British Columbia case, where the then government, the NDP government, took over the automobile insurance in that province. The Supreme Court of Canada held that they had the power, in effect, to put private enterprise out of the business of automobile insurance, to show the extent of the authority of the province of under the property and civil rights heading. That is just an example of our concern about the validity of what is being attempted here.

• 1715

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, maybe the departmental officers could give an opinion as to what effect the proposed act could have on the government-run automobile insurance in three Western provinces. The Manitoba government, I know, is in general insurance. I would be interested in a comment from them.

The Chairman: Mr. Bertrand. Mr. Davidson.

[Traduction]

résume très précisément les opinions que nous présentons au Comité.

Alors, monsieur le président, étant donné le peu de temps dont nous disposons, je vais donc m'arrêter là dans mes commentaires. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Le premier questionneur est M. Ritchie. Monsieur Ritchie.

M. Ritchie: Monsieur le président, j'aimerais poser la question suivante aux témoins. Au Canada, nous semblons beaucoup discuter des droits provinciaux et fédéraux. Vous prétendez à la page 58, que ce projet de loi pourrait ne pas être constitutionnel, et j'aimerais que vous me disiez si selon vous cette loi semble intervenir largement dans les domaines des droits de propriété et de droits civils et je présume que vous croyez que c'est là qu'il peut y avoir un problème constitutionnel. Diriez-vous que, de façon générale, ce bill accroît les pouvoirs du fédéral en matière de commerce et de ce fait diminue présumément davantage le champ d'action des provinces?

M. Damov: Monsieur le président, bien sûr que nous croyons que ce bill accroît les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de commerce. Étant une industrie réglementée en grande partie par le provincial, nous sommes sensibles à cela et nous sommes préoccupés par le chevauchement possible entre les deux juridictions. Nous n'émettons pas d'opinion sur la constitutionnalité de la Loi comme telle. Nous avons soulevé la question et nous suggérons qu'elle soit étudiée avant que la législation soit officiellement adoptée.

Je vous ai donné une réponse d'homme d'affaire, et quant à l'aspect légal, si vous me permettez, je demanderai à mon collègue, M. Roland Wilson, conseiller juridique, de commenter davantage.

Le président: Monsieur Wilson.

M. R. F. Wilson, C.R. (Conseiller juridique, Bureau d'assurance du Canada): On peut dire que la tentative par le gouvernement fédéral de prendre en mains l'autorité de réglementation des affaires au niveau provincial soulève une question constitutionnelle. L'industrie de l'assurance a récemment eu un exemple, du pouvoir de l'autorité provinciale en Colombie-Britannique, lorsque le gouvernement NPD du temps a pris en mains l'assurance-automobile de cette province. La Cour suprême du Canada a maintenu que la province avait ce pouvoir, en effet, d'éliminer l'entreprise privée du domaine de l'assurance-automobile, cela démontre l'étendue de l'autorité provinciale au chapitre des droits de la propriété et des droits civils. C'est simplement un exemple de notre préoccupation quant à la validité de ce que l'on tente de faire ici.

M. Ritchie: Monsieur le président, les représentants du ministère pourraient peut-être nous dire quelle pourrait être la conséquence de ce projet de loi pour les trois provinces de l'Ouest où c'est le gouvernement qui a pris en charge l'assurance-automobile. Je sais qu'au Manitoba, ce sont les assurances générales qui ont été prises en charge par le gouvernement. J'aimerais les entendre à ce sujet.

Le président: Monsieur Bertrand. Monsieur Davidson.

[Text]

Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, I should mention that insurance has been specifically mentioned in the criminal provisions of the Combines Act for many years. That legislation has been unheld by the courts so it is clear that the federal government does have jurisdiction over insurance, at least from the standpoint of the criminal aspects.

More broadly, with reference to this bill, the government clearly only introduces legislation which it believes to be constitutional. I am not able to say any more than that.

The Chairman: Dr. Ritchie, you might re-express this, but I have a feeling that you did not directly address yourself to the central point that I gathered from the question and that is, what impact, if any, would it have upon provincially-run insurance companies? Was that not really the central question, Dr. Ritchie?

Mr. Davidson: Mr. Chairman, I do not believe it would have any impact.

The Chairman: That is the answer I think Dr. Ritchie was looking for. He may not agree and might want to pursue that.

Mr. Ritchie: I presume provincial insurance is a monopoly or considered a monopoly, at least for automobiles. I know in Manitoba it is, at least for practical purposes, and the same in B.C. The Combines Branch, then, would not be interested in that aspect under this new legislation?

Mr. Davidson: Well, Mr. Chairman, it would depend upon how the administration of the insurance scheme was organized. If it were organized in the form of a Crown corporation which, as we have discussed before in this Committee, may or may not be subject to the Combines Act. Depending upon the degree to which it is an emanation of the Crown and depending on the degree to which it is a purely commercial operation, it may or may not be subject to the proposed act.

As I understand the way that the provincial insurance schemes are organized at the present time the Combines Act would not apply.

The Chairman: Excuse me, I just want to intervene. This is not to take up your time, Dr. Ritchie, but to draw to the attention of our witnesses—I did not do this in the beginning—the procedure that we have adopted where we have the departmental witnesses, our own legal counsel and our chief witnesses. Please do not hesitate to draw to my attention your wish to make comments on anything that is said by the others because, after all, the precedence is given to yourselves. It is your position that we want to hear. Yet, there is some benefit for us getting these other views from the department as well. So I wanted to draw that to your attention.

Dr. Ritchie.

Mr. Ritchie: Well, in what areas, under what circumstances does the industry see itself being subject to this legislation?

The Chairman: Mr. Damov.

[Translation]

M. Roy M. Davidson (Premier directeur adjoint des enquêtes et des recherches, ministère de la Consommation et des Corporations): Monsieur le président, depuis de nombreuses années, les assurances relèvent des dispositions de droit criminel de la loi relative aux coalitions. Cela n'a jamais été contesté par les tribunaux et il est donc clair que le gouvernement fédéral a la juridiction dans ce domaine, tout du moins du point de vue du droit pénal.

D'une manière plus générale, pour ce qui est de ce projet de loi, il est évident que le gouvernement n'introduit des mesures que lorsqu'il pense qu'elles sont constitutionnelles. Je ne peux pas en dire plus.

Le président: Monsieur Ritchie, vous pourriez peut-être reposer votre question, car il m'a semblé que ce qui vous intéressait avant tout, c'était l'incidence que cela pourrait avoir sur les assurances lorsqu'elles sont prises en charge par le gouvernement provincial? C'est bien ce que vous vouliez savoir, monsieur Ritchie?

M. Davidson: Monsieur le président, je ne pense pas que cela aura des incidences.

Le président: C'est cette réponse qui intéressait M. Ritchie. Il n'est peut-être pas d'accord et voudra peut-être poursuivre.

M. Ritchie: Je suppose que l'assurance provinciale est un monopole ou considérée comme un monopole, tout du moins pour les automobiles. Je sais qu'il en va ainsi au Manitoba, tout du moins dans la pratique, ainsi qu'en Colombie-Britannique. La direction des coalitions ne s'intéresserait donc pas à ce secteur dans le cadre de cette nouvelle législation?

M. Davidson: Monsieur le président, cela dépendrait de la manière dont l'administration de ce programme d'assurance est organisée. Si elle est organisée suivant la structure d'une société de la Couronne, cas dont nous avons déjà discuté, elle peut ou ne pas être assujettie à la loi relative aux coalitions. Ce qui comptera, c'est jusqu'à quel degré il s'agit d'une émanation d'une Couronne ou d'une entreprise purement commerciale.

Sauf erreur, étant donné l'organisation actuelle des programmes d'assurances provinciaux, la loi relative aux coalitions ne s'appliquerait pas.

Le président: Je m'excuse d'intervenir, je ne veux pas prendre de votre temps, monsieur Ritchie, mais j'aimerais signaler à nos témoins—j'ai oublié de le faire au début—la procédure que nous avons adoptée. Au cours de nos réunions sont toujours présents des représentants du ministère, notre propre conseiller juridique et les principaux témoins. N'hésitez pas à vous manifester lorsque vous souhaitez faire des commentaires sur ce qui a été dit par les autres car après tout c'est vous qui avez la préséance. C'est vous que nous voulons entendre. Néanmoins, il nous est utile d'entendre également le point de vue du ministère. Je voulais simplement vous le signaler.

Monsieur Ritchie.

M. Ritchie: Dans quel domaine et dans quelle circonstance votre secteur industriel pense-t-il qu'il sera assujéti à cette loi?

Le président: Monsieur Damov.

[Texte]

Mr. Damov: I suppose the starting point is the question of regulated conduct where we find that while we are a regulated industry, we have made some specific observations on the language of the proposed sections which would not be sufficient in order to minimize or eliminate, as it should be eliminated, the possible doubt as to conflict of jurisdiction. Inasmuch as the industry is regulated at the provincial level by insurance laws, it is regulated at the provincial level by provincially-constituted rating boards. There is of course a host of other provincial requirements and laws which much more directly affect our conduct than anything else.

• 1720

And yet it is expected in Clause 4 and in the proposed subsections of that clause that the provincial agency which regulates this conduct would have expressly been empowered to do certain things or expressly directed its attention to certain things. We have outlined our views in that section of our brief and have strongly recommended that some amendments to the language of this clause would be very necessary in order to avoid such doubt as a minimum and possibly such conflict.

Mr. Ritchie: In other words, you are saying that by following some of the regulations and a board on the provincial level, you may find that you are being pounced on by the federal people on the basis you are not competing.

Mr. Damov: Indeed. Absolutely. And without any certainty as to whether the rulings of the provincial agency would be regarded as being proper in the context of the proposed language of Bill C-42.

Mr. Ritchie: One last question, then. Maybe we could ask the officers how they would deal with . . . what is their view of a regulated industry in a provincial . . . if an insurance company was following regulatory practices of a province, would it be in conflict with . . . could it be in conflict with this act?

The Chairman: Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, I think we will have to get back to the wording precisely of Clause 5.4.5 and look at the specific provincial legislation respecting the insurance company involved. Let us assume, for instance, that the provincial legislation says that no insurance company shall merge without authorization of the Lieutenant Governor or the Superintendent of Insurance. Presumably the merger would be of conduct that has been authorized or specially authorized by a public agency, the Superintendent of Insurance, or the Lieutenant Governor would be involved, would be precisely that person. The second aspect, the public agency . . .

Mr. Ritchie: Who is the Superintendent of Insurance? Is that federal or provincial?

The Chairman: Could it not be either, Mr. Bertrand?

Mr. Bertrand: Either.

The Chairman: There are superintendents under both.

[Traduction]

M. Damov: Tout d'abord, pour commencer, il y a cette question d'activités réglementées car, étant nous-mêmes une industrie réglementée, nous estimons, et nous donnons des exemples précis, que le libellé de certains articles ne permet pas de minimiser ou d'éliminer certains doutes, qui devraient être éliminés, quant au conflit possible de juridiction. Dans la mesure où notre industrie est réglementée au niveau provincial par les lois régissant les assurances, elle est réglementée au niveau provincial par des commissions de réglementation provinciales. Il y a bien entendu toute une série d'autres règlements et de textes législatifs provinciaux qui contrôlent beaucoup plus directement nos activités que toute autre chose.

Et pourtant on requiert à l'article 4 et dans les propositions de paragraphe de cet article que l'autorité provinciale réglementant cette activité ait été expressément autorisée ou expressément habilitée à faire certaines choses. Dans la partie de notre mémoire où nous exposons notre point de vue à ce sujet, nous recommandons que certains amendements soient apportés au libellé de cet article, amendement absolument nécessaire pour réduire les doutes au minimum et éviter toute possibilité de conflit.

M. Ritchie: En d'autres termes, vous dites qu'en respectant les règlements et les décisions de la commission d'une province, vous pouvez fort bien être accusés par les représentants du fédéral de ne pas respecter les lois de la concurrence.

M. Damov: Parfaitement. Et sans pouvoir être certain que les décisions de l'autorité provinciale seront avalisées si elles sont soumises au texte du Bill C-42.

M. Ritchie: Une dernière question, alors. Je pourrais peut-être demander aux représentants du ministère . . . que représente pour eux une industrie réglementée au niveau provincial . . . même si une compagnie d'assurance observait les règlements établis par une province, serait-il possible qu'elle soit accusée d'enfreindre cette loi?

Le président: Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Monsieur le président, il faudrait alors étudier le libellé exact de l'article 4.5 à la lumière du texte provincial régissant les compagnies d'assurance. Supposons, par exemple, que le texte provincial interdise toute fusion de compagnie d'assurance sans autorisation préalable du lieutenant-gouverneur ou du surintendant des assurances. Il est probable que cette fusion aura été autorisée ou spécialement autorisée par une autorité administrative, le surintendant des assurances, ou le lieutenant gouverneur. Deuxièmement, l'autorité administrative . . .

M. Ritchie: Qui est le surintendant des assurances? Est-ce une fonction fédérale ou provinciale?

Le président: Cela ne peut-il pas être l'une ou l'autre, monsieur Bertrand?

M. Bertrand: L'une ou l'autre.

Le président: Il y a des surintendants aux deux niveaux.

[Text]

Mr. Ritchie: I wanted to differentiate with the federal fellow.

Mr. Bertrand: Let us remain at the provincial level.

Mr. Ritchie: Yes.

Mr. Bertrand: The second aspect is that that agency or authority would be empowered to approve the merger, and then the third question is that in the circumstances, once approved it could interfere with the combines legislation; I would say that the condition would be met for regulated conduct exemption and in that respect the provincial legislation would prevail.

The Chairman: Thank you very much. I note that Mr. Clermont wanted a comment earlier from Mr. Affleck. Would you like that at this moment?

M. Clermont: Oui, je voudrais avoir les commentaires de notre conseiller juridique sur deux points, premièrement sur les remarques que M. Ritchie a faites sur la question de la constitutionnalité du projet de loi et deuxièmement, sur l'effet que le projet de loi pourrait avoir dans les provinces où le gouvernement contrôle l'assurance, que ce soit l'assurance générale ou l'assurance-automobile.

Mr. D. Affleck (Counsel to the Committee): I think to deal with your last question first, Mr. Clermont, through you, Mr. Chairman, Mr. Bertrand has outlined very clearly what would occur, and the only comment that I have is that the witnesses are indicating that in some situations the provincial enactments allow the regulatory agency to regulate the industry in general terms or generally. They would therefore like to see an exemption for such general regulation, and in my view the aim of the provision here is to clearly make the agency that is doing the regulation articulate its regulatory objectives and so deal with them. And just as an aside, I find it interesting in the brief that while the witnesses would like the industry to be able to operate under general regulations with rather vague criteria, later on in the brief they refer to certain clauses in the bill as being vague and I really cannot see how they can have it both ways.

With respect to the constitutional issue, Mr. Clermont, we could probably discuss that for a very long period of time. I would simply indicate what I think is a very apt comment that has been made. In fact, it was made in Saskatchewan in 1967. Perhaps I could read it first and then tell you who the author is. It goes like this:

[Translation]

M. Ritchie: Je voulais faire la distinction avec la fonction fédérale.

M. Bertrand: Restons au niveau provincial.

M. Ritchie: Oui.

M. Bertrand: Deuxièmement, cette autorité serait habilitée à approuver la fusion. Une fois approuvée, s'il s'arrivait qu'il y ait conflit avec la loi relative aux coalitions, le texte provincial aurait préséance et il y aurait dispense.

Le président: Je vous remercie infiniment. Je crois que M. Clermont voulait poser un peu plus tôt une question à M. Affleck. Voudriez-vous le faire maintenant?

Mr. Clermont: Yes, I would like to have the comments of our legal counsel on two points: firstly, on Dr. Ritchie's references to the constitutionality of the bill and secondly, on the impact the bill could have on the government-run insurance companies, whether it be a general insurance or automobile insurance.

M. D. Affleck (Conseiller du comité): Pour répondre en premier à votre dernière question, monsieur Clermont, M. Bertrand a très bien expliqué ce qui se passerait, et la seule remarque que j'aurais à faire est que les témoins ont indiqué que, dans certaines situations, les textes provinciaux autorisent l'autorité de réglementation à réglementer l'industrie en termes généraux ou d'une manière générale. Ils aimeraient donc en conséquence que cette réglementation générale soit exemptée, et à mon avis le but de cette disposition est d'obliger l'autorité de réglementation à un peu plus de clarté et de précision dans ses règlements. Et à ce propos, je trouve intéressant que les témoins manifestent dans leur mémoire le souhait de pouvoir fonctionner dans le cadre de règlements généraux aux critères assez vagues, alors que plus loin ils critiquent certains articles du projet de loi parce qu'ils ne sont pas assez précis. Cela me semble assez contradictoire.

Quant au problème constitutionnel, monsieur Clermont, nous pourrions vraisemblablement en débattre presque indéfiniment. Je voudrais simplement signaler une remarque très pertinente. De fait, elle a été rédigée en Saskatchewan en 1967. Peut-être devrais-je d'abord la lire, avant de vous signaler qui en était l'auteur. Voici le texte:

• 1725

I would observe that I know of no federal system in which the constituent units have as extensive a regulatory authority as have the provinces of Canada, and in which the federal commerce power is as truncated as is that of the central government. One need only look at the position in insurance regulation, in securities regulation, in the marketing of natural products, in manufacturing, in the retail distribution and service trades, in labour relations.

Je dois noter que je ne connais aucun système fédéral dont les éléments constituants ont une autorité réglementaire aussi étendue que l'ont les provinces du Canada, et dont les pouvoirs fédéraux quant au commerce sont si tronqués que ceux du gouvernement central. Il faut examiner le cas des règlements de l'assurance, de la bourse, de la commercialisation des denrées, de la fabrication, de la distribution au détail, et des services, de relations du travail.

[Texte]

I borrow a phrase from friend, Professor Frank Scott who, by the way, was the Dean at McGill.

Provincial autonomy means national activity, and I would add that the more we have of the one, the more we have of the other. Of course, the issue is that of striking a proper balance. The question that I leave with you is not whether the existing unbalance should be carried further but whether it should be guaranteed in its present dimensions both against constitutional amendment and constitutional reinterpretation.

That was a speech given in Saskatchewan in 1967 by the present Chief Justice of Canada.

The Chairman: Mr. Damov wants to make a comment.

Mr. Damov: Mr. Chairman, I would like to stress that on the subject of the constitutionality of Bill C-42, first of all, we do not take any position, nor would we presume to take a position, on any different distribution of federal-provincial rights than is the case at the present time. Furthermore, we have not taken a firm position as to whether the bill is or is not constitutional. We simply raise a question and have made a specific recommendation that it be referred to the Supreme Court of Canada in order to have the issue dealt with ahead of time rather than after the fact.

I do not know on what the apparent conflict in our position is based, which the counsel to the Committee indicates. We feel that we have been rather explicit in hoping that the language of the bill would minimize the use of new words with very subjective meanings by their own nature.

I can comment on the answer that was given by Mr. Bertrand regarding the provincial jurisdiction and how the conflict would be eliminated by pointing out precisely the issue we raise which is that indeed if a provincial jurisdiction has taken a position and has directed the insurance industry or an insurance company to act in a given way, presumably that is where the matter will rest as Mr. Bertrand has indicated. However, the proposed subclauses 4.5(2)(a) and (b) use words such as "expressly empowered." The legislation under which such a provincial authority would act will have to be "expressly empowered" to take the action that it takes. Well, the preamble of many bills does not constitute such an expressed indication of the intent of the legislation in order to meet necessarily these words.

It is further stated that it should be in circumstances where this may seriously interfere. Again, "seriously" is susceptible to a variety of definitions. Therefore in a particular section of our brief we have given a listing of a number of words where our concern really is with the content of these terms, with the possible definition and particularly the conflict of definition in these terms. All of this, of course, ties together, Mr. Chairman, particularly conscious, as we are, of the proposed definitive, final powers of the Competition Board to issue rulings from which there would be no provision for recourse which would be based on what we regard a possible subjective interpretation of these terms.

Le président: Monsieur Clermont.

[Traduction]

J'emprunte une phrase de mon ami, le professeur Frank Scott, . . . qui était doyen à McGill.

. . . l'autonomie provinciale signifie l'activité nationale, et j'ajouterai que plus on a de l'un, plus on a de l'autre. Évidemment, ils s'agit de trouver le bon équilibre. Je vous laisse donc déterminer non pas si le déséquilibre actuel doit être étendu, mais plutôt si on doit l'assurer dans ses dimensions actuelles aussi bien contre des amendements constitutionnels, que contre la réinterprétation constitutionnelle.

C'est un extrait d'un discours prononcé en Saskatchewan en 1967 par le juge en chef actuel du Canada.

Le président: M. Damov a une remarque.

M. Damov: Monsieur le président, je voudrais souligner qu'à l'égard de la constitutionnalité du bill C-42, d'abord, nous n'avons pris aucune position, il serait présomptueux de notre part de le faire, sur une distribution différente, des compétences fédérales-provinciales, de ce qui existe actuellement. En plus, nous n'avons pas dit si oui ou non le bill est constitutionnel. Nous avons simplement soulevé le point, et avons recommandé particulièrement que le bill soit renvoyé à la Cour suprême du Canada pour qu'elle tranche la question avant plutôt qu'après le fait.

Je ne sais pas où le conseiller juridique du Comité voit un conflit dans notre position. Nous avons souligné explicitement l'espoir que le langage du bill minimisera l'emploi de nouveaux mots qui ont des significations très subjectives.

Quant à la réponse de M. Bertrand à l'égard des compétences provinciales, et de la façon d'éliminer le conflit, il faut d'abord cadrer exactement la question soulevée, à savoir si de fait une compétence provinciale a déjà obligé l'industrie de l'assurance ou une compagnie particulière d'agir d'une façon déterminée, et c'est là que la chose doit s'arrêter. Toutefois, l'alinéa 4.5 2a) comprend les mots «expressément prescrite». La Loi, aux termes de laquelle l'autorité provinciale devrait agir, devra expressément prescrire l'action à prendre. Le préambule de beaucoup de projets de loi ne constitue pas l'indication expresse de l'intention de la loi au sens où on l'entend ici.

De plus, cela ne peut se faire que dans le cas où l'application de la présente loi porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux. De nouveau, «gravement» est susceptible de toute une gamme de définitions. Donc, dans une partie particulière de notre mémoire, nous énumérons toute une série de mots qui nous inquiètent quant à la définition possible ou aux conflits de définition. Monsieur le président, tout ceci se tient car la Commission de la concurrence a le pouvoir de trancher les questions sans possibilité d'appel et son interprétation de ces termes est sans doute subjective.

The Chairman: Mr. Clermont.

[Text]

M. Clermont: Voici une autre question, monsieur le président, en disant que nous avons un conseil d'administration qui est élu par les membres. Les membres de l'association sont des compagnies individuelles, des compagnies d'assurance, qui sont membres du Bureau d'assurance du Canada, et qui élisent un conseil d'administration constitué de 20 personnes, dont M. Donald Wilson et moi-même. Il s'agit par conséquent d'un processus normal. Nous nous réunissons tous les mois. Cette présentation, par exemple, a été soumise à notre conseil d'administration qui l'a approuvée et a consenti à ce qu'elle soit soumise ici au Comité des finances, du commerce et des questions économiques.

[Translation]

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I have another question for the witnesses... how and through which regulatory agency are the members of the Insurance Bureau controlled or regulated?

Mr. Damov: I will answer Mr. Chairman by saying that we have a board of directors elected by the members. The members of the association comprise individual insurance firms which are members of the Insurance Bureau of Canada which elect a board of directors composed of 20 members, among whom are Mr. Donald Wilson and myself. The process therefore is traditional. We meet monthly. Our brief, for instance, was first submitted to our board for approval before it was presented to the Committee on Finance, Trade and Economic questions.

• 1730

M. Clermont: Mais est-ce que vous avez un contrôle quelconque sur vos membres ou un organisme de réglementation?

M. Damov: Évidemment, en tant qu'association privée, nous avons une constitution qui est le mécanisme de contrôle fondamental. C'est une association privée et les membres ont une assemblée générale au moins une fois l'an. Le conseil d'administration a des pouvoirs qui sont strictement et clairement délimités dans la constitution et c'est ce qui constitue le contrôle. Je ne sais pas si c'est de ce genre de contrôle...

M. Clermont: Est-ce que dans votre constitution il est question de taux préférentiel ou des conditions d'accès à l'ensemble du domaine des assurances ou à des nouveaux secteurs ou encore au fusionnement de compagnies? Est-ce que vous avez...

M. Damov: Non, surtout en ce qui concerne les taux préférentiels. Non, parce que notre Bureau ne promouvoit pas ces taux. D'ailleurs, la Loi des *Anti-Combines* ne nous permet pas de nous occuper de ces affaires. Nous avons des statistiques, nous faisons des études et des recherches, mais nous ne prescrivons pas une ligne de conduite à nos membres.

M. Clermont: Dans votre mémoire, aux pages 18 et 19 de la version française et 19 et 20 de la version anglaise, vous proposez qu'il y ait un plein droit d'appel devant les tribunaux et un droit d'appel semblable à celui comportant une ordonnance interdiction, outre les droits d'appel prévus à l'article 28 de la Loi sur la cour fédérale. Est-ce que vous proposez un appel portant uniquement sur les correctifs exigés par la Commission ou sur les faits eux-mêmes?

M. Damov: Sur les faits eux-mêmes et sur le fond de la décision parce que tout cela, évidemment, est dans la nature des choses. Nous sommes dans le domaine économique où les faits, évidemment, et la dimension des faits auront une portée extrêmement importante.

M. Clermont: À la page 20 de la version française, ce qui veut dire à la page 22 de la version anglaise, vous signalez la ressemblance entre la définition de «fusion» proposée à l'article 31, 61(1) et celle de l'article 2 de la Loi et vous indiquez que

Mr. Clermont: Do you exercise any form of control over your members, or is there a regulatory agency?

Mr. Damov: Obviously as a private association, we have a constitution which serves as the principal control. We are a private association whose members meet at the annual general meeting. The board of directors has very clearly defined powers under the constitution, and this serves as a control. I do not know if this is the sort of control...

Mr. Clermont: Does your constitution deal with prime rates, or access criteria to the field of insurance, or other sectors or with the merging of companies? Do you have...

Mr. Damov: No, particularly in regard to prime rates. No, no, because our Bureau does not encourage such rates. Moreover, the Anti-Combines Act does not authorize us to deal with such matters. We maintain statistics, do certain research studies, but we do not provide guidelines to our members.

Mr. Clermont: In your brief, on pages 18 and 19 of the French version and pages 19 and 20 of the English version, you submit that the bill should provide a right of appeal to the courts from decisions of the Board and of a right of appeal similar to those concerned with prohibition orders, other than those rights of appeal under Section 28 of the Federal Court Act. Do you propose a right of appeal bearing solely on corrective measures ordered by the Board or on the facts themselves?

Mr. Damov: On the facts themselves, and on the judgment since obviously all of these make the whole. We are in an economic field where the facts, naturally, and dimensions of these facts will have an extremely important bearing.

Mr. Clermont: On page 20 of the French version and page 22 of the English version, you note that the proposed definition of merger is very similar to the definition contained in Section 2 of the existing Combines Investigation Act and you state

[Texte]

cette dernière s'est révélée inapplicable. Les difficultés d'application de la définition ne tiennent-elles pas à la partie où il est question des effets sur la concurrence?

M. Damov: Vous voulez dire dans le sens que c'est pour cela qu'elle n'a pas été applicable? Je n'ai pas très bien saisi la question, je m'excuse.

M. Clermont: Vous dites que la définition à l'article 2 de la Loi, s'est révélée inapplicable. En quoi cette définition à l'article 2 de la Loi s'est-elle révélée inapplicable?

M. Damov: Jusqu'à présent, cette définition n'a pas permis de faire de poursuites avec une réussite ultime. Maintenant, la définition est parallèle, mais nous trouvons que la définition n'est pas aussi complète que celle qui a été proposée par le Conseil économique du Canada et c'est pour cela que nous avons recommandé que celle-là soit considérée comme étant la définition de base.

M. Clermont: Est-ce que je pourrais avoir les commentaires de notre conseiller juridique sur les remarques qui ont été faits par l'un des témoins ainsi que ceux de M. Bertrand ou de M. Davidson?

The Chairman: All right. Then we will move on.

M. Davidson: Monsieur le président, ce n'est pas la définition qui cause des problèmes. Ce sont les effets qu'on ne peut pas prouver. Ce n'est pas la définition comme on a pu le constater dans le cas de *Canadian Breweries*, par exemple. On n'a pas eu de difficulté à reconnaître qu'il y avait fusion. La définition ne constitue pas le problème. C'est l'effet sur la concurrence qui a été le problème pour la Couronne.

The Chairman: What is happening?

Mr. Damov: Mr. Davidson gave his response and I...

The Chairman: Yes, and I presume we now move on, but I think we wanted a response also from Mr. Affleck, if I recall correctly, to Mr. Clermont. Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, I agree basically with Mr. Davidson's comments. I think the words he is referring to in the old definition of merger are the words, "detriment or against the interest of the public" that have caused the difficulty in approving that proposed section.

The definition of merger as it is found in proposed Section 31.71 really only interjects two new words, the words "or establishment," and those words are obviously designed to prevent a merger by a corporate joint venture. Without those words parties could simply join in a joint venture and thus avoid the proposed merger section. The definition proposed by the witnesses is unclear to me as to whether or not it would catch just that situation, the joint venture situation. In any event, if one looks at the Economic Council's report one will see that those words are simply part of a glossary. I do not think the Economic Council applied its mind to making those words a legal definition for purposes of a bill, but simply suggested them as definitions for purposes of the discussion of the report.

[Traduction]

that this definition has proven unworkable. Is the unworkability of this definition due to its reference to competition?

Mr. Damov: You mean in the sense that that is why it is unworkable? I am sorry, I have not gotten the gist of the question.

Mr. Clermont: You state that the definition in Section 2 of the act has proven unworkable. How has it proven unworkable?

Mr. Damov: Up to now, this definition has not allowed any court proceedings which had any chance of success. Now, the definition is parallel, but we find that it is not as complete as that proposed by the Economic Council of Canada and that is why we have recommended that the latter be used as the basic definition.

Mr. Clermont: May I have a response from our legal counsel, as well as from Mr. Bertrand or Mr. Davidson on the witness's responses?

Le président: Très bien. Ensuite nous passerons à un autre député.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, it is not the definition which causes problems. It is rather the results which cannot be proven. For instance, in the Canadian breweries case, it was shown that it was not the definition that caused problems. It was not difficult to demonstrate there had been a merger. The definition does not constitute a problem. It is the reference to effects on competition that has proven to be a problem for the Crown.

Le président: Qu'est qui se passe?

M. Damov: M. Davidson a donné sa réponse et je...

Le président: Oui, et je présume que nous pouvons maintenant poursuivre, mais auparavant je crois que nous aimerions avoir l'opinion de M. Affleck à la question posée par M. Clermont. M. Affleck.

M. Affleck: Monsieur le président, au fond je suis d'accord avec ce que vient de dire M. Davidson. Je crois que les mots qu'il nous a cités se trouvent dans l'ancienne définition de fusion. Il s'agit de la phrase: «Au détriment ou contre l'intérêt du public» qui pose des problèmes.

La définition donnée d'une fusion qu'on trouve à l'article proposé 31.71 ne fait qu'ajouter quatre mots nouveaux, «ou prise de contrôle», afin évidemment d'empêcher qu'il y ait fusion entre des corporations pour former une entreprise de coassociés. Si nous n'avions pas ajouté ces mots, les intéressés pourraient simplement s'associer pour une entreprise conjointe et ainsi ne pas être assujettis à l'article proposé sur les fusions. La définition que nous proposent les témoins ne nous permet pas de voir si elle permettrait efficacement d'éviter une telle situation, celle des entreprises conjointes. De toute façon, si on regarde le rapport du Conseil économique, on peut constater que ces mots font tout simplement partie du glossaire. Je ne crois pas que le Conseil économique ait tenté de rendre une définition juridique comme celle qu'il faudrait pour un projet

[Text]

The Chairman: Thank you very much. We now have Mr. McCain. Mr. McCain, I am easy, but there has been a question raised again about the regulated conduct and public agency. I have a couple of supplementaries but if you prefer to move now—I know you are in a hurry to leave . . .

Mr. McCain: No, you carry on.

The Chairman: . . . by 6 o'clock. Just a couple of supplementaries, then, on the area that you were talking about earlier with Mr. Clermont in connection with proposed Section 4.5.

I note in your brief, on page 10, that you take exception to the use of the word "expressly" in proposed Section 4.5, in both (a) and (b), "expressly empowered." I wonder whether you have addressed your mind to the words that follow that, where that is not the only requirement, but it is one; it is either that "or."

In the case of 4.5 (2) (a) it says:

the conduct has been expressly required . . .

If that were all it said I could understand that you would have some difficulty with the word "expressly," but it is followed by:

or authorized by a public agency . . .

So had the words "expressly required" been viewed in isolation there might be a problem, but in light of the fact that they are talking about "authorized by a public agency"—authorized activity—when you take the two of them conjunctively do you really have a concern about the word "expressly"?

Mr. Damov: Mr. Chairman, the concern we have is because of the additional burden of whether "expressly" would be objectively defined or subjectively revealed as to what is an express requirement or authorization. If the conduct has been required or if it has been authorized by a public agency, it seems to us this ought to suffice. To add to these expressions the word "expressly" imposes an additional burden that leaves us with the risk of doubt as to whether this has been met, this particular requirement, or not.

The Chairman: Okay. The same argument of course applies to (b), and I will not pursue that any further. I think I have your view in respect to that.

I note that you also suggest that proposed subsection (c) of 4.5 be deleted. There has been a lot of discussion on that. I will not pursue it any further but indicate in a peripheral way that that, in my mind at least, does allow the direct intervention of the Advocate under certain kinds of circumstances. I think you made a very substantive point there, which has been made before, that we are really going to have to address our minds to it.

Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, once again I think the witness has raised a point that has been raised before, in respect to his

[Translation]

de loi, mais a simplement proposé des définitions aux fins du rapport.

Le président: Merci beaucoup. Nous entendrons maintenant M. McCain. Monsieur McCain, je suis à votre disposition, mais la question des activités réglementées et des autorités administratives a été soulevée et j'ai quelques questions supplémentaires à poser, mais si vous préférez y aller maintenant . . . je sais que vous êtes pressé de partir . . .

M. McCain: Non, je vous en prie, après vous.

Le président . . . avant 18 h 00. Bon quelques questions supplémentaires sur le même sujet soulevé précédemment par M. Clermont, l'article proposé 4.5.

Je remarque dans votre mémoire, à la page 9, vous vous opposez à l'expression «*expressément*» à l'article proposé 4.5, aux alinéas (a) et (b), «*expressément prescrite*» ou «*expressément réglementée*». Je me demande si vous avez porté attention aux mots qui suivent ces expressions, à savoir qu'il ne s'agit pas de l'unique prescription, mais d'une d'entre elles; c'est soit cela «*ou*».

Dans le cas de l'article 4.5(2)(a), il est dit:

l'activité a été *expressément* prescrite . . .

Si rien d'autre n'était ajouté, je comprendrais fort bien que vous ayez du mal à accepter le mot «*expressément*», mais on trouve ensuite:

ou autorisée par une autorité administrative . . .

Si l'on examine l'expression «*expressément prescrite*» seule, cela pourrait constituer un problème, mais vu qu'il est également fait mention de «*autorisée par une autorité administrative*» . . . une activité réglementée . . . si vous les prenez l'une à la suite de l'autre, êtes-vous vraiment inquiets de la présence du mot «*expressément*»?

M. Damov: Monsieur le président, si nous sommes préoccupés, c'est parce que nous nous demandons si l'expression «*expressément*» fera l'objet d'une définition objective ou subjective quand il s'agira de déterminer ce qui est *expressément* prescrit ou *expressément* autorisé. Si l'activité a été prescrite ou autorisée par une autorité administrative, à notre avis, cela devrait suffire. Mais ajoutez l'expression «*expressément*» ajoute quelque chose qui nous met dans la situation de nous demander si cette exigence particulière a été ou non respectée.

Le président: Très bien. On pourrait avoir recours au même argument dans le cas de l'alinéa (b) et je vais laisser tomber le sujet. Je crois déjà savoir ce que vous en pensez.

Je remarque que vous proposez également qu'on retire l'alinéa proposé (c) de l'article 4.5. On en a beaucoup discuté. Je ne voudrais pas poursuivre sur ce sujet, sauf pour faire remarquer que, comme on me l'a dit du moins, l'alinéa permet l'intervention directe de l'administrateur dans les circonstances mentionnées. Je crois néanmoins que vous avez fait valoir un point important, qui a déjà été porté à notre attention et qu'il nous faudra étudier à fond.

M. McCain.

M. McCain: Monsieur le président, encore une fois, je crois que le témoin a soulevé un point déjà soulevé, lorsqu'il a

[Texte]

concern about the preamble of the bill, if I heard him correctly. What would you do to that preamble? What would your recommendation be, since you do not approve of it? I believe you expressed the feeling that it might have a philosophical effect upon an interpretation, upon how a section would be interpreted.

• 1740

Mr. Damov: Mr. Chairman, actually our concern is not as specifically with the preamble of the bill, in the sense in which I believe Mr. McCain raises the question, as it is with the presence throughout the bill of a number of new words, new terms and new expressions, which are essentially, in our view, susceptible to a very subjective interpretation.

We have offered, therefore, specific recommendations on each and every one of the sections of the bill where we had some concern, recommendations as to how these matters could be alleviated in those specific instances. As well, we have offered an illustration of the kinds of terms in the legislation that give grounds to these worries.

However, Mr. Chairman, as we are dealing with a very important piece of legislation, may I be assisted in my response to Mr. McCain by inviting Mr. Roland Wilson, perhaps, to offer some additional views?

Mr. R. F. Wilson: Mr. Chairman, we are not in any way concerned about the preamble. We think it is a very good effort to try to establish a jurisdiction in the federal authority as a trade and commerce power.

However, having recently gone through a case from B.C. to the Supreme Court of Canada, where the federal power was considered in the light of the provincial power under property and civil rights, we have a concern as to whether the preamble will carry the day. It is a very complex legal matter. All we are suggesting is that rather than have uncertainty going on for years before a particular case is chosen as the case to go forward, the matter should be determined now, before the bill becomes the law of the land.

Mr. McCain: Would you change the preamble?

Mr. R. F. Wilson: No, I think the preamble is a very good effort on the part of the authors of the bill to establish in the minds of the court hearing any case in the future that it falls under the trade and commerce heading of the British North America Act.

Mr. McCain: All right. You, in effect, accept the preamble, but you do not accept some of the phraseology of the clauses that follow.

Mr. R. F. Wilson: No, there are lots of the clauses where we do not accept the language, the words that are used. For years we have been battling over what "unduly" means—as an illustration of the point. What we are asking for here is certainty in the language to avoid future, you might say, issues arising over the interpretation.

[Traduction]

mentionné ses inquiétudes au sujet du préambule du projet de loi, enfin, si je l'ai bien compris. Que feriez-vous au préambule? puisque vous n'approuvez pas le texte, que pouvez-vous nous recommander? Je crois que vous avez exprimé le sentiment qu'il pourrait avoir un effet philosophique sur l'interprétation des divers articles du projet de loi.

M. Damov: Monsieur le président, à vrai dire, ce n'est pas le préambule du projet de loi qui nous préoccupe, au sens où l'entend probablement M. McCain, c'est plutôt la présence dans tout le projet de loi de nombre de mots nouveaux, de termes nouveaux, de nouvelles expressions qui essentiellement, du moins de notre point de vue, portent à une interprétation très subjective.

Nous offrons donc des recommandations précises sur chaque article du projet de loi qui nous préoccupe, des recommandations quant à la façon de faire taire nos craintes dans ces circonstances précises. En outre, nous donnons des exemples du genre d'expressions qui nous donnent des inquiétudes.

Toutefois, monsieur le président, puisqu'il s'agit d'une loi très importante, puis-je demander à M. Roland Wilson de m'aider à répondre à M. McCain en ajoutant peut-être quelque chose à mes propos?

M. R. F. Wilson: Monsieur le président, nous ne sommes pas du tout préoccupés par le préambule. nous croyons au contraire qu'il s'agit d'un assez bon effort pour tenter d'établir la compétence fédérale au niveau du commerce.

Toutefois, après avoir étudié récemment une affaire soumise à la Cour suprême du Canada qui a examiné le pouvoir fédéral dans le contexte du pouvoir provincial en matière des droits de propriété et des droits civils, nous nous demandons si le préambule l'emportera ou non. C'est une question juridique des plus complexes. En fait, nous ne faisons que proposer, au lieu de rester dans l'incertitude pendant des années, avant qu'il n'y ait une affaire type, qu'on tranche plutôt la question maintenant avant que le projet de loi ne devienne loi.

M. McCain: Croyez-vous qu'il faille modifier le préambule?

M. R. F. Wilson: Non, je crois que le préambule est le fruit d'un effort louable de la part des auteurs du projet de loi pour établir dans l'esprit des juges qui seront saisis de toute affaire à l'avenir que celui-ci tire son autorité des articles sur le commerce contenus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

M. McCain: Très bien. En fait, vous acceptez le préambule, mais vous n'acceptez pas la phraséologie de certains des articles qui le suivent.

M. R. F. Wilson: Non, il y a beaucoup d'articles dont nous n'acceptons pas le langage, les expressions utilisées. Depuis des années, nous nous «chicanons» sur le sens du mot «indûment...» pour vous donner un exemple. Ce que nous demandons dans le présent cas, c'est d'éliminer l'incertitude sur le sens des mots utilisés afin d'éviter, comme dire, qu'à l'avenir il y ait des différends d'interprétation.

[Text]

Mr. McCain: Would you mind helping us by giving an example of a clause in which one of these unsatisfactory phrases or words appears? By giving us an example of how you think it might be interpreted in different fashions on different occasions or by different administrators, or whatever your fear may be in that regard? A hypothetical case of some kind that would illustrate, in detail, by example, what you mean?

Mr. R. F. Wilson: Take in the first clause, the word "regulation." In other words, most of the provincial regulation of the general insurance industry is in general terms. If we follow out directives of the provincial authority, in trying those out we have to do certain acts; it is not clear whether we are coming in conflict with what is proposed in this bill. We do not want to be in the middle. We would like to avoid that uncertainty.

Mr. McCain: Would you be specific as to where that uncertainty arises? That is what I would like to know. What clause of the bill? What phraseology in what clause? And how could this uncertainty be eliminated?

Mr. R. F. Wilson: If you turn to page 51 of our brief, we give a list, which takes up three pages, of words that, in our opinion, could give rise to issues as to the proper interpretation to be placed upon them. I cannot be any more specific than that.

• 1745

Mr. McCain: I know. But I am just a layman and, as such, I am not as versed in the law as you are. However, I am interested in this law. You are giving us a group of phrases where you feel there could be different interpretations on different occasions, or where there is no presently defined interpretation of the phrase used. Is that correct? How could they interpret one of these phrases, in opposite senses, to be detrimental to yours or some other industry? It does not make much difference which phrase you take. Just give us an example.

Mr. R. F. Wilson: For example, on page 31, we are dealing with 31.71 (7) and, after quoting that particular section, we say:

This subsection will depend upon the interpretation of the phrase 'virtually complete control' as well as the words 'market' and 'product.'

There is nothing in that language of the statute that is set out there that assists in the interpretation of those words. That is an example of what we have in mind. You will find other examples of it through the brief.

The Chairman: Mr. Affleck seems to be itching to comment.

Mr. McCain: I wonder if he is going to help me or challenge me here.

The Chairman: I have not a clue but let us find out.

Mr. McCain: Let us try it, just to see.

[Translation]

M. McCain: Pourriez-vous nous aider en nous donnant un exemple d'un article où l'on trouve des phrases ou des mots insatisfaisants? En nous donnant un exemple des différentes interprétations qui pourraient être faites, à différentes occasions ou par différents administrateurs, ou de ce que vous craignez dans ce contexte? Par exemple, une situation hypothétique qui illustrerait, en détail, ce que vous voulez dire?

M. R. F. Wilson: Prenons le premier article où l'on trouve le mot «réglementer». En d'autres mots, presque toute la réglementation provinciale qui régit l'assurance générale est formulée en termes très généraux. Si nous suivons les directives provinciales, il nous faut poser certains actes; or, il n'est pas clair si ce faisant, nous ne serons pas en contravention du présent projet de loi. Nous ne voulons pas nous retrouver pris entre deux feux! Nous aimerions éviter toute incertitude.

M. McCain: Pouvez-vous être plus précis et nous dire où se trouve l'incertitude? C'est ce que j'aimerais savoir. De quel article du projet de loi s'agit-il? Et quelles expressions dans l'article? Et comment pourrions-nous éliminer cette incertitude?

M. R. F. Wilson: Si vous voulez bien regarder la page 47 de notre mémoire, nous y donnons une liste de quelques trois pages de mots qui, à notre avis, pourraient prêter à confusion lors de leur interprétation. Je ne peux vraiment pas être plus précis que cela.

M. McCain: Je le sais. Mais je suis un profane et comme tel, je ne suis pas aussi bien versé dans le droit que vous. Toutefois, je m'intéresse à la présente loi. Vous nous donnez un ensemble d'expressions qui, à votre avis, pourraient se prêter à différentes interprétations, à différentes occasions, ou encore, où il n'y a aucune interprétation bien définie à l'heure actuelle. N'est-ce pas exact? Comment l'une de ces expressions pourrait-elle être interprétée de façon différente—à votre détriment ou à celui d'autres industries? Peu importe l'expression, mais donnez-nous un exemple.

M. R. F. Wilson: Par exemple, à la page 30 de notre mémoire, il est question de l'article 31.71(7) que nous citons à la page précédente et au sujet duquel nous ajoutons:

L'article ci-dessus dépend de l'interprétation qui est faite des mots «contrôle presque total», «marché» et «produit».

On ne trouve rien dans le projet de loi qui aide à interpréter ces expressions. Ce n'est qu'un exemple de ce que nous avons en tête. Vous trouverez d'autres exemples dans le mémoire.

Le président: M. Affleck meurt d'envie de dire quelque chose.

M. McCain: Je me demande s'il va m'aider ou me contredire.

Le président: Je n'en sais vraiment rien, mais tentons de le savoir.

M. McCain: Essayons, juste pour voir.

[Texte]

Mr. Affleck: There is no doubt, Mr. Chairman, to Mr. McCain, that there are some words found in the statute that certainly have not been interpreted. Unfortunately, I think the witnesses have chosen some words that have been. I would think Mr. Justice Cartwright, in the Howard Smith case, told us exactly what virtue of complete control in the market meant. The difficulty, and these witnesses have used the phrase themselves, Mr. McCain, is that they are operating under provincial or federal statutes which are general, which causes them some problems. I note, for example, that if you deal with the Federal Insurance Act, where we have a provincial company applying, one of the things before the provincial company is granted federal status is based on something called "otherwise on public grounds found objectionable," which seems to be another general phrase.

But, on the one hand, the witnesses say that this law is too general and then, on the other, they say that the laws they are acting under now are general, and I really have a difficult time, as I think you were, in pinning down just what the problem is. But I think these words that the witnesses have picked out are words that have been interpreted in Canada.

Mr. McCain: That certainly covers only one of a long list.

The Chairman: Mr. Wilson, I think, is anxious to respond.

Mr. R. F. Wilson: In my answer to Mr. Affleck, I can say that the Supreme Court of Canada have told me recently that what is quoted from Mr. Justice Cartwright is not the statement made for the court but his personal view.

Mr. Damov: Can I add something, Mr. Chairman?

The Chairman: I do not know; you can try.

Mr. Damov: Like Mr. McCain, I am a layman and not a lawyer. But, as a businessman, I think I can really try to express again the concern of what is specifically meant by some words that are going to have a definitive and political influence on business activities in the private sector. We have such expressions as seriously affecting, probable effect, or gains in efficiency. All these things are susceptible, offer a variety of meanings, and the definition is not given in the act, guidance is not given to the business community as to what behaviour would be regarded as being in compliance with the act, and we couple this expression of concern with the recognition that the act at the same time provides for the interpretation to be made by a body, the decisions of which are going to be final.

The Chairman: Yes, Mr. Affleck

Mr. Affleck: Mr. Chairman, Mr. McCain has indicated in the past that I appear to him sometimes negative, but I will give him an example. The bill, under joint monopolization, sets

[Traduction]

M. Affleck: Il ne fait aucun doute, monsieur le président, monsieur McCain, que l'on trouve dans le projet de loi des mots qui n'ont certainement pas été interprétés. Malheureusement, je crois que les témoins ont choisi quelques expressions qui l'ont été. Je crois que Son Honneur le juge Cartwright, dans l'affaire Howard Smith, nous a dit exactement ce qui constituait un contrôle presque total du marché. La difficulté, et les témoins ont utilisé la phrase eux aussi, monsieur McCain, c'est qu'ils doivent fonctionner en respectant des lois provinciales ou fédérales qui sont générales, ce qui leur cause des problèmes. Je note, par exemple, que dans le cas de la Loi fédérale sur les assurances, lorsqu'une société provinciale présente une demande de charte fédérale, cela ne sera approuvé et la société ne recevra son statut fédéral que s'il n'y a rien qui «ou autrement qui, pour des raisons d'ordre public, sont trouvées douteuses», ce qui me semble être une phrase assez générale.

D'une part, les témoins déclarent le présent projet de loi trop général et d'autre part, ils avouent que les lois qui les régissent actuellement sont générales. En réalité, j'ai moi aussi beaucoup de mal à mettre le doigt sur le problème. Toutefois, je crois que les expressions soulignées par les témoins ont déjà fait l'objet d'une interprétation au Canada.

M. McCain: Évidemment, ce n'était qu'une expression d'une liste bien longue.

Le président: Je crois que M. Wilson désire vous répondre.

M. R. F. Wilson: En réponse au propos de M. Affleck, je ne puis que dire que des représentants de la Cour suprême du Canada m'ont dit récemment que ce qu'il vient de citer de Son Honneur le juge Cartwright, n'est pas une déclaration énoncée au nom du tribunal, mais le point de vue personnel de ce dernier.

M. Damov: Puis-je ajouter quelque chose, monsieur le président?

Le président: Je ne sais pas, vous pouvez essayer.

M. Damov: Tout comme M. McCain, je suis un simple profane, pas un avocat. Mais, comme homme d'affaires, je crois que je peux essayer d'exprimer, encore une fois, l'inquiétude engendrée par certaines expressions qui vont avoir une portée certaine et une influence politique sur les activités commerciales dans le secteur privé. Nous trouvons dans le projet de loi des expressions telles que «touchant sérieusement», «effet probable» ou «accroître l'efficacité.» Toutes ces expressions sont susceptibles... se prêtent à un grand nombre de significations et la définition n'est pas donnée dans le projet de loi, aucun guide n'est offert à la communauté commerciale quant au comportement qui sera jugé être conforme à la loi. En outre, nous sommes inquiets parce que nous nous sommes rendus compte que la loi prévoit qu'un organisme, dont les décisions seront exécutoires, sera responsable d'interpréter ces expressions.

Le président: Oui, monsieur Affleck.

M. Affleck: Monsieur le président, M. McCain a déjà dit que je lui semblais prendre un point de vue négatif, mais je vais lui donner un exemple. Au chapitre des monopoles con-

[Text]

out five types of restrictive behaviour and then ends up by talking about restraining economic activity in a manner other-wise than as described in those paragraphs. I would suggest that this is wide language in particular when you have made an effort to set out the tests, to end with opening the thing up again. I think that is a particular example where the witnesses might want to comment on the wide language. It is one which I find to be a little too much open to interpretation.

• 1750

Mr. McCain: Thank you.

Mr. Damov: Mr. Chairman, if I may pick up this point, the counsel to the Commission has expressed a view which we also hold and have expressed on page 39, in our concluding recommendations: that the basket clauses, so called, which are included in proposed Sections 31.72 and 31.73 of the bill, provide exactly for this kind of a situation. There is a list of circumstances that we must worry about, but, if none of them apply, there is still a general provision that would still leave us worried about whether what we did is right or not.

The Chairman: Yes, I could just say, as Chairman, that there has been a lot of discussion about these basket clauses, and the view that has been expressed by the counsel, which is his, not the Committee's, is one that is shared, I would intuitively feel, by the majority of members of this Committee: that such basket clauses are a matter of concern. I think the Committee must address itself to that question. You may prefer to move to something else. I think that point has really been substantially made, but, if you would feel more comfortable in pursuing it further, by all means.

Thank you very much. Now, when we are moving into a second round, I wonder if I might take a couple of questions myself, 12 minutes.

Getting back to the words and phrases and the specificity in the Act itself, and discounting the basket clauses for a moment, I get the impression, when I look at your rather extensive glossary of ambiguous terms, that you have perhaps stretched the point a little bit when you talk about words like "serious injury". It seems to me that injury is injury. Would you be more comfortable with a per se definition of what injury really was, where it became an absolute offence beyond certain thresholds that were spelled out in the law?

It would seem to me, if you were to take that approach with all these things, you would end up with a nightmare, with some very hard, fixed law where there was no opportunity to accommodate individual circumstances. If I were the businessman—I am not any more, but I used to be—I would rely rather heavily on reason being used in the application of these words, resulting in a bit of flexibility to take into account the realities and the specific circumstances of the case in question. Whereas, if you want the strict rule of law, where law is always absolute and firm and clear, and you want a bill that is a foot high, I suppose that could be done. But then I would be inclined to think the opposite argument would emerge and you would say, "Why do you impose on us with such an enormous-

[Translation]

joint le bill détermine cinq types de comportement restrictif et conclut en parlant de restrictions de l'activité économique autres que celles prescrites dans ces paragraphes. Je prétends que c'est là un langage assez général, surtout lorsque vous avez fait l'effort de déterminer des tests, qui risque de prêter à confusion. Je pense que c'est un exemple très particulier où les témoins voudront peut-être commenter les termes généraux; je crois que l'interprétation risque d'être trop large.

M. McCain: Merci.

M. Damov: Monsieur le président, si je puis poursuivre, le conseiller de la Commission a exprimé un point de vue que nous soutenons également et que nous avons mentionné à la page 39, dans nos recommandations: que ce que l'on appelle les articles omnibus, contenuent dans les articles proposés 31.72 et 31.73 du bill, créent exactement ce genre de situation. Il y a une liste de circonstances dont nous devons nous préoccuper, mais, si aucune ne s'applique, il y a toujours une disposition générale qui nous porte à nous demander quand même si nous avons bien agi.

Le président: Oui, je dirais simplement, comme président, qu'il y a eu beaucoup de discussions sur ces articles omnibus, et l'opinion exprimée par le conseiller, qui n'est pas celle du Comité, est, je pense, partagée par la majorité des membres de ce Comité; de tels articles omnibus sont une question de préoccupation. Je crois que le Comité doit étudier cette question. Vous préférez peut-être passer à autre chose. Je crois que ce point a été amplement discuté, mais, si vous préférez en parler davantage, je vous en prie.

Merci beaucoup. Maintenant, nous passons au deuxième tour, et je crois que je vais prendre douze minutes pour poser quelques questions.

Pour revenir aux mots et aux phrases et à la précision de la loi elle-même, et laissons de côté pour le moment les articles omnibus, j'ai l'impression en lisant votre glossaire plutôt volumineux de termes ambigus que vous êtes peut-être allés un peu loin lorsque vous parlez d'expressions comme «préjudice grave». Il me semble qu'un préjudice est un préjudice! Seriez-vous plus satisfait d'une définition de ce qu'est un préjudice, que dépasser certaines limites ce serait un délit absolu définit dans la loi?

Il me semble que si vous adoptiez cet approche vis-à-vis toutes ces choses, vous aboutiriez à un cauchemar; avec des lois très dures, où il ne serait plus possible de tenir compte des circonstances individuelles. Si j'étais un homme d'affaires—je l'ai déjà été—je me ferais beaucoup au motif invoqué dans l'application de ces mots, amenant un peu de flexibilité afin de tenir compte des réalités et des circonstances précises du cas en question. Alors que si vous voulez la règle stricte de la loi, où la loi est toujours absolue, ferme et claire, et si vous voulez un volume d'un pied de haut, je présume que c'est possible. Mais à ce moment-là je présume que l'on présenterait l'argument contraire et puis on dirait, «pourquoi nous imposiez-vous un bill aussi énorme, aussi lourd, demandant toute une pléiade

[Texte]

ly heavy, heady bill, where you need 40 Philadelphia lawyers to figure the whole thing out. Make it a little bit more flexible, so that the realities can be taken into account.”

Perhaps there is a middle ground, and maybe it is the middle ground you are really advocating. Perhaps you want a bit more certainty, but you do want the flexibility.

Mr. Damov: Quite so, Mr. Chairman: What you have said is eminently reasonable, and we do not wish to need the assistance of 40 Philadelphia lawyers, or indeed with respect to my confrere, 40 Toronto lawyers.

The Chairman: They are just as expensive, they tell me, nowadays.

Mr. Damov: But what we have done here, and I hope it is not a cause of overkill by illustration, is to give a listing of the kind of words that give us worry. To go back to your example, only for the sake of illustrating, “serious injury” is a case where, once again, it is the adjective and not the noun that concerns us. It is not so much a matter of what is an injury, but what is serious, and how serious it will have to be. And, as I have unfortunately said already twice, so forgive me for repeating it, Mr. Chairman, our concern as to these terms is coupled with the question of how they would be interpreted and what would be the process of resolving a conflict of interpretation, because this is of course, essential. We hope that the legislation would be administered in a way that would help achieve its objectives of fostering competition and flexibility; but we also recognize that conflicting interests and conflicting opinions would arise, and the provision for resolution of such conflicts is of as much significance to us as the language of the bill itself.

• 1755

The Chairman: I suppose, then—and that is the next area that I wanted to go into—what you have really said is that these uncertainties, however hard one tries to make things specific, will probably inevitably exist to some extent. So that the question which really arises now is, what degree of protection can you have against absurd applications of these particular words, perhaps by a body over which no one has any control or from which no one has an appeal; and you go straight to the appeal procedures, I suppose. And I note that you have recommended a number of things in relationship to the establishment of the Competition Board, its makeup and its manner of operation.

And I wonder, with the number of recommendations you have made—and you have got a couple of “either-ors” here—if you people would think it would be a step in the right direction to have the Competition Board, in effect, an arm of the Federal Court, a specialized arm of the Federal Court, where one could develop some specific expertise in the very specialized area of economic activity that we are addressing in this bill.

Mr. Damov: May I defer to Mr. Wilson, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

[Traduction]

d'avocats afin de pouvoir s'y retrouver. Rendez-le un peu plus flexible, afin de tenir compte de la réalité.»

Il y a peut-être un moyen terme, et peut-être que c'est le moyen terme que vous proposez. Vous voulez peut-être un peu de certitude mais vous voulez la flexibilité.

M. Damov: En effet, monsieur le président. Ce que vous dites est tout à fait raisonnable, et nous ne voulons pas avoir besoin d'une pléiade d'avocats de Philadelphie ou de Toronto pour le comprendre.

Le président: On me dit que de nos jours leurs honoraires sont aussi élevés, les uns que les autres.

M. Damov: Mais j'espère que nous n'avons pas exagéré dans nos exemples. Pour revenir à votre exemple, simplement par illustration, dans le terme «préjudice grave» c'est l'adjectif qui nous préoccupe et non le nom. Ce n'est pas tellement ce qui constitue une atteinte, mais ce qui est grave. Et quelle doit en être la gravité. Et, je m'excuse de le répéter à nouveau, monsieur le président, notre préoccupation porte également sur l'interprétation qui leur sera donné et sur le processus visant à résoudre un conflit d'interprétation, parce que cela est essentiel, bien sûr. Nous espérons que cette loi sera administrée d'une façon qui l'aidera à atteindre ses objectifs d'encourager la concurrence et la flexibilité; mais nous comprenons également qu'il y aura des intérêts et des opinions contradictoires, et selon nous une disposition portant sur le règlement d'un tel conflit est aussi importante que le libellé du bill lui-même.

Le président: Alors je présume, et c'est là-dessus que je voulais poser ma prochaine question, que ce que vous dites c'est que ces incertitudes existeront jusqu'à un certain point, quoi qu'en fasse. Donc la question qui se pose vraiment maintenant, c'est quel degré de protection pouvez-vous avoir contre une application absurde de ces termes particuliers, peut-être par un organisme sur lequel personne n'a aucun contrôle ou contre lequel il n'y a pas d'appel; et je présume que vous proposez une procédure d'appel. Et je remarque que vous avez recommandé de nombreuses choses relativement à la création de la Commission de la concurrence, sa composition et sa méthode de fonctionnement.

Et je me demande, étant donné le nombre de recommandations que vous avez, et je remarque qu'il y a quelques alternatives, si vous pensez que ce sera un pas dans la bonne direction que la Commission de la concurrence soit en effet une partie de la cour fédérale, une division spécialisée de la cour fédérale, où l'on pourrait acquérir une compétence spécifique dans ce domaine très spécialisé de l'activité économique sur lequel porte ce bill.

M. Damov: Puis-je céder la parole à M. Wilson, monsieur le président?

Le président: Oui.

[Text]

Mr. R. F. Wilson: Mr. Chairman, in view of the fact that our thesis was that possibly the Federal Court would be a better forum to determine the issues that are contemplated to be dealt with by the Board, I think your suggestion is a very good one, if you could set up a branch of that court which would be functioning to deal solely with the issues that are contemplated by this bill.

Mr. McCain: It would have to be equipped with the proper expertise; different expertise than that of a normal court.

The Chairman: Of course, that is implied in my comments.

Mr. R. F. Wilson: Well, I concede that up to a point. A properly trained lawyer who is appointed to the bench has to deal with complex issues of all kinds, and if he is properly trained and if they pick the right people, there is no question but that he can deal just as easily with problems of economics as an economist. But if a special branch of the Federal Court was set up, I am sure that the choice of judges for that court would involve a consideration of their background, their training and their experience.

The Chairman: I just make one point in respect to that. A thing that concerns me a great deal in my own particular area, and I think it might bear mentioning at this point, is when you take very specialized areas of activity, even though they are not as specialized as this. For instance, expropriation is a case very close to me. I happen to come from where the Pickering airport was going in and there are enormous problems there in terms of determining compensation; and those who have chosen to go to the courts, I think I can say, and with all due respect—and I do not want to be another André Ouellet and end up in jail or having to resign or having to fight something out in court . . .

Mr. Clermont: On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

Mr. Clermont: I did not know that Mr. Ouellet went . . .

The Chairman: No, obviously not. I withdraw that; I did not mean that. But the fact is—and I do not want to be accused of trying to pass judgment on the courts' views of things and their decisions—but the simple fact is that you get decisions all across the board where there does not appear on the surface to be any uniformity of decision, even though it is by judges; and I think that when that happens in that kind of area . . .

Mr. R. F. Wilson: Mr. Chairman . . .

The Chairman: Yes.

Mr. R. F. Wilson: . . . not by judges.

The Chairman: I beg your pardon?

Mr. R. F. Wilson: In the Pickering case?

The Chairman: No, this is a federal expropriation, not a provincial; and it is not the Land Compensation Board: it is through the Federal Court that these matters are dealt with.

I would simply say that if you went the court route and did not have a selected body continuously dealing with this kind of

[Translation]

M. R. F. Wilson: Monsieur le président compte tenu du fait que, selon nous, la Cour fédérale serait probablement plus apte à statuer sur ces questions qui relèveront de la Commission, je crois que votre suggestion est excellente; que vous mettiez sur pied une division de la Cour pour s'occuper exclusivement des questions relevant de ce bill.

M. McCain: Il faudrait qu'elle ait des compétences adéquates, compétences différentes d'une cour ordinaire.

Le président: Mais si, c'est sous-entendu dans mes commentaires.

M. R. F. Wilson: Bien, j'admets cela jusqu'à un certain point. Un avocat bien formé et qui est nommé juge, doit traiter de questions complexes de tout genre, et s'il est bien formé et si on l'a bien choisi, il n'y a aucun doute qu'il puisse traiter aussi facilement des problèmes économiques qu'un économiste. Mais, pour créer une division spéciale de la cour fédérale, je suis sûr que le choix des juges pour cette division tiendrait compte de leur formation, et de leur expérience.

Le président: Et j'ajouterais une chose là-dessus. Une chose qui me préoccupe beaucoup dans ma propre région, et je pense qu'il est bon de le mentionner à ce moment-ci, c'est qu'il s'agit d'un domaine très spécialisé d'activités, même s'ils ne sont pas aussi spécialisés que celui-ci. Par exemple, l'expropriation est un cas qui me touche de très près. Je viens de la région où on avait projeté de construire l'aéroport de Pickering et il y a d'énormes problèmes pour ce qui est de fixer les indemnisations; et pour ceux qui ont choisi d'aller devant les tribunaux, et je crois que je puis dire, en tout respect—et je ne veux pas être un autre André Ouellet et me retrouver en prison ou devoir démissionner ou devoir me défendre devant un tribunal.

M. Clermont: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Oui.

M. Clermont: Je ne savais pas que M. Ouellet était allé . . .

Le président: Non, évidemment, non. Je retire cela; et je ne voulais pas dire cela. Mais le fait demeure . . . et je ne veux pas être accusé d'essayer de passer un jugement sur l'opinion des tribunaux et sur leurs décisions—mais le simple fait est que des décisions sont prises et qu'à première vue il ne semble y avoir aucune uniformité, même si elles sont prises par des juges; et je crois que c'est ce qui se passe dans ce genre de domaine . . .

M. R. F. Wilson: Monsieur le président . . .

Le président: Oui.

M. R.F. Wilson: . . . pas les juges.

Le président: Je vous demande pardon?

M. R.F. Wilson: Dans le cas de Pickering.

Le président: Non, il s'agit d'une expropriation fédérale, non provinciale; et ce n'est pas la Commission d'indemnisation foncière: ces cas sont traités de par la Cour fédérale.

Je dirais simplement que si vous choisissez d'aller devant les tribunaux et qu'il n'y a pas un organisme choisi traitant

[Texte]

problem, you would run an even greater risk, I think, of having non-uniform application of the central economic principles at stake—and I think you probably would agree with that.

• 1800

Mr. Damov: We do, Mr. Chairman, and we accept the necessity for competent guidance to the court. I suppose the emphasis of our concern has, however, been expressed in terms of the concern with the rights of the parties or the rights of people in the application of the legislation and this is where we believe legally trained and judically applied considerations would be more effective from the standpoint of meeting our concern.

Le président: Monsieur Clermont.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

A la page 21 de la version française et 23 de la version anglaise, vous suggérez au Comité d'employer la définition de «fusion» du Conseil économique du Canada. Notre conseiller juridique nous a expliqué que la définition établie par le Conseil économique du Canada ne se veut pas une définition légale. Mais aussi, à la même page, vous semblez vous opposer à l'application de la définition aux entreprises communes qui, dans certains cas, réduisent sensiblement la concurrence. Alors, pour quelles raisons vous opposez-vous à cette définition?

M. Damov: La raison majeure pour laquelle nous nous opposons à la présente définition, c'est qu'une fois de plus, il s'agit d'une définition extrêmement générale qui pourrait être assez vague. Qu'est-ce qui constitue une fusion, de fait? C'est défini de telle manière que tout arrangement conjoint entre deux parties pourrait être une fusion. La seule définition quantitative a trait à une fusion horizontale où 20 p. 100 doit être le minimum. A part cela, presque n'importe quelle sorte d'activité, probablement, où plus d'une entreprise se mettent d'accord pour agir, bâtir quelque chose ensemble, pourrait être considérée comme étant une fusion. C'est pour cela que nous avons exprimé cette recommandation.

M. Clermont: Monsieur le président, est-ce que M. Bertrand voudrait faire des commentaires sur les remarques du témoin?

Le président: Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Monsieur le président, j'aimerais rappeler au témoin qu'il existe différentes façons, comme il le sait très bien, de faire des affaires, qui peuvent à toutes fins pratiques, correspondre précisément à une fusion ou apporter les mêmes effets qu'une fusion. S'il s'agit d'une entreprise commune à long terme, pendant une période très longue, nous avons les mêmes effets que s'il s'agissait d'une fusion sur le marché. Est-ce qu'il y aurait une raison particulière pour exempter de telles entreprises communes? Le projet de loi que vous avez devant vous ne fait pas de distinction entre une entreprise commune et une fusion. Et je crois que c'est à bon droit, étant donné que les effets sur la concurrence peuvent être les mêmes.

J'aimerais rappeler aussi au témoin qu'il y a relativement peu d'entreprises communes qui auraient pour effet de réduire la concurrence de façon substantielle. la plupart des entre-

[Traduction]

continuellement de ce genre de problème, vous courez un risque encore plus grand que les principes économiques essentiels soient appliqués de façon non uniforme—et je pense que vous serez probablement d'accord avec cela.

M. Damov: Oui, monsieur le président, il faudrait que le tribunal soit bien conseillé. L'importance de tout ceci se situe toutefois aux termes des droits des différentes parties et des droits de l'individu à l'application de la loi, et c'est dans ce domaine qu'une étude faite par des hommes de loi, qui travaillent dans un milieu juridique, serait plus efficace quant à nos préoccupations.

The Chairman: Mr. Clermont.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

On page 21 of the French version and 23 of the English version, you propose that the Committee use the Economic Council of Canada definition as its definition of merger. Our legal counsel has stated that the Economic Council of Canada's definition is not stated in legal language. But also, on the same page, you seem to oppose the application of this definition to joint undertakings which in certain cases will effectively reduce competition. For what reasons are you opposed to this definition?

Mr. Damov: The main reason we are opposed to the current definition, is once more that it is extremely broad, extremely vague. What in fact is a merger? It is so defined that any joint undertaking between two parties might be called a merger. The only quantitative definition is a horizontal one where 20 per cent constitutes a minimum. Other than that, almost any kind of activity, where more than one firm has agreed to say construct something together, could constitute a merger. That is the reason for our recommendation.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, could Mr. Bertrand respond to the witness' remarks?

The Chairman: Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, I should like to remind the witness that there are different ways, as he well knows, of doing business, which for all purposes, could correspond exactly to a merger, and have the same effect as a merger. In a joint longterm undertaking, over an extended period of time, we would have the same effect on the market as if there were a merger. Is there any particular reason then to exempt such joint undertakings? The bill before you makes no distinction between a joint undertakings and a merger. And I think that this is correct since the effect on competition would be the same.

I would also remind the witness that there are relatively few joint undertakings which in fact reduce competition considerably. Most joint undertakings, particularly in the construction

[Text]

prises communes, notamment dans le secteur de la construction, lorsqu'il s'agit de grands projets, sont plutôt pro-concurrentielles qu'anticoncurrentielles; elles augmentent la concurrence plutôt que de la réduire. Bien souvent, de tels projets considérables ne pourraient pas être réalisés par une entreprise seule. Il est évident que dans ce cas-là, une entreprise commune n'a pas pour effet de réduire la concurrence substantiellement et, comme telle, ne serait pas sujette à révision par la Commission.

M. Damov: Monsieur le président, je suis évidemment d'accord avec M. Bertrand. Cependant, il reste toujours à définir les critères d'après lesquels on va décider qu'une certaine entreprise commune a pour effet de restreindre la concurrence et qu'une autre n'a pas un tel effet. Dans le domaine de l'assurance, tout comme dans le domaine de la construction, les grands projets, et cela s'applique d'ailleurs à l'assurance des grands projets, les grands projets se font par plusieurs compagnies ensemble. Alors, c'est établi, ce sera permis. Mais comment le savoir? On ne peut pas le savoir d'avance et on ne veut pas être en difficulté par la suite.

• 1805

Alors, c'est cette absence de certitude qui est la source de notre inquiétude.

Le président: Monsieur Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, aux pages 26 à 28 de la version française de votre mémoire, vous signalez le manque de critères pour établir s'il y a des gains d'efficacité.

Est-ce que les témoins auraient des suggestions à faire au Comité à ce sujet?

M. Damov: Non, monsieur le président, nous n'avons pas de suggestions précises. Nous voulions seulement signaler qu'il est extrêmement difficile de savoir de quelle façon des gains d'efficacité auraient été obtenus.

M. Clermont: Ma dernière question, monsieur le président. Dans le mémoire, aux pages 24 à 27 de la version française, vous critiquez le fait que les éléments de l'article 31.71(4) ne concernent presque uniquement que la concurrence et vous semblez vouloir dire que d'autres éléments, entre autres, l'efficacité, devraient entrer en ligne de compte.

Alors, à cet égard, est-ce que vous ne croyez pas que le fait d'introduire des éléments autres que la concurrence, par exemple, l'efficacité, compliquerait, peut-être sans raison, le travail de la Commission?

M. Damov: Cela pourrait être, en effet, monsieur le président. D'ailleurs, nous nous opposons surtout, comme nous avons essayé de l'exprimer ici, à une espèce de préjugé favorable qui est implicite dans la façon dont l'article a été rédigé. S'il y a une fusion ou une combinaison de quelque sorte que ce soit, on s'attend peut-être à ce que ce ne soit pas avantageux et c'est pour cela qu'il faudra examiner si cela satisfait les conditions ou non.

Je voudrais vous signaler l'exemple, c'est peut-être un exemple extrême, je le reconnais moi-même, du sous-paragraphe (g) qui indique que tout antécédent de conduite contre la concu-

[Translation]

field, in the case of long projects, are rather pro-competitive rather than anti-competitive; it fosters competition rather than reduce. Very often, such important projects could not be carried out by a single firm. Obviously, in such cases, a joint undertakings would not substantively reduce competition, and as such would not be subject to review by the Board.

Mr. Damov: Obviously, Mr. Chairman, I must agree with Mr. Bertrand. However, the criterion still must be defined under which it can be established that one joint undertaking has the effect of restricting competition, and that another does not have the same effect. In the insurance field, as in the construction field, large project—and this applies also to the insurance of large projects—large projects are carried out as joint undertakings by many companies. So then, this would be allowed. But how are we to know? We cannot know in advance, and we just do not want to take any chances on having problems later.

It is this uncertainty then which creates our concern.

The Chairman: Mr. Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman on pages 29 and 30 of your brief, you indicate the lack of criteria in order to establish if there are substantial gains in efficiency.

Would the witnesses have any suggestions for the Committee in this regard?

Mr. Damov: No, Mr. Chairman, we have no precise proposals. We simply wanted to note that it is extremely difficult to know how these substantial gains in efficiency might be obtained.

Mr. Clermont: This will be my last question, Mr. Chairman. On pages 25 to 29 of your brief you criticize the fact that certain factors listed in Section 31.71(4) do not concern solely competition, and you seem to say that other factors including efficiency must also be considered relevant.

In this regard then, do you not believe that the introduction of elements other than competition, for instance efficiency, might unreasonably complicate the work of the Board?

Mr. Damov: It could indeed, Mr. Chairman. Moreover, we are opposed particularly as we have tried to state here, to a sort of favourable prejudice which is implicit in the drafting of the section. If there is a merger or some form of joint undertaking, it is expected to be advantageous, and that is why it would be necessary to check if in fact it answers the criteria or not.

I would have you note that the example, perhaps extreme I will admit, of subparagraph (g) which indicates that any history of anti-competitive behaviour on the part of any party

[Texte]

rence sera déjà considéré comme présentant une difficulté à l'heure actuelle. Alors, voici maintenant que nous avons un cas où vraiment le passé des hommes d'affaires sera mis en cause dans une activité tout à fait nouvelle afin de décider s'il y a concurrence ou non. Et c'est à ce genre de choses que nous voulions attirer votre attention.

M. Clermont: Merci, monsieur le président, merci, monsieur.

The Chairman: Thank you very much.

Yes. Mr. Affleck, then Mr. McCain.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, in light of the time, I will let Mr. McCain go ahead.

The Chairman: Proceed, Mr. McCain.

Mr. McCain: I believe you agreed we would go till 6.30 p.m.

The Chairman: I said we could go that long but I hope, in light of the progress that is being made, that we can adjourn at 6.15 p.m.

Mr. McCain: Fine.

Does your organization fear that there might be a provincial regulation that could put you in conflict with this bill and its objectives?

Mr. Damov: We have no reason to anticipate this, Mr. Chairman, but, of course, we have no certainty on what legislative enactment may face us in the future.

Mr. McCain: I suppose, Mr. Chairman, one of my problems in our consideration of this bill is that I agree totally with most of those who have made presentations here, that the language is ambiguous at best. It extends a flexibility of behaviour and judgment to the advocate and to those who are on the board that is unattractive and does not serve well. I forget the exact phrase, but I think it was Mr. Bertrand who said that: We had a choice between flexibility and—what was the other word?

• 1810

Mr. Bertrand: Certainty.

Mr. McCain: ... certainty, and consequently, we have chosen flexibility. So the flexibility is intended in the bill rather than certainty, I think intentionally, so that they might be certain of being able to interpret the words to achieve the objectives of the bill or of the Board of the day.

I very much favour the idea. I remember being in the Legislature when the Attorney General of the day was very insistent upon simple, precise language in his legislation. It is rather remarkable how that legislation stood up, in layman's language which the man on the street could understand, and how little difficulty evolved from that type of legislation as it was passed.

I rather feel that the continuous representation by witnesses in respect to the flexibility of interpretation that they feared is something the Committee should take very, very serious note of in its eventual consideration of this bill. Being an extreme layman—and having been a school-teacher at one time too, I

[Traduction]

to the merger or proposed merger could in fact present some difficulty at this time. Here is a case then where indeed the past of businessmen might be taken into consideration in a completely new activity before deciding if there is competition or not. These are the sort of matters we wanted to bring to your attention.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman, thank you, sir.

Le président: Merci beaucoup.

Oui, M. Affleck, ensuite M. McCain.

M. Affleck: Monsieur le président, puisque l'heure avance, je cède à M. McCain.

Le président: Allez-y, monsieur McCain.

M. McCain: Je crois que nous devons terminer à 18 h 30.

Le président: J'ai dit qu'on pouvait prolonger la séance jusqu'à cette heure, mais vu les progrès que nous avons faits, j'espère ajourner à 18 h 15.

M. McCain: Très bien.

Votre organisation craint-elle qu'un règlement provincial pourrait entrer en conflit avec ce projet de loi et ses objectifs?

M. Damov: Nous n'anticipons aucun conflit de ce genre, monsieur le président, mais par contre, nous n'avons aucune certitude quant à la loi qui sera adoptée à l'avenir.

M. McCain: Monsieur le président, je dois admettre que dans notre étude de ce bill, j'ai des difficultés car je suis complètement d'accord avec la plupart des témoins que nous avons entendus, à savoir que le langage du bill est en fait ambigu. Il accorde à l'administrateur, et aux membres de la Commission, une souplesse de comportement et de jugement qui n'est pas acceptable et ne répond pas aux besoins. J'ai oublié l'expression exacte, mais je crois que c'est M. Bertrand qui avait dit qu'il leur avait fallu choisir entre la souplesse et... quel était l'autre terme?

M. Bertrand: La certitude.

M. McCain: La certitude, et, en conséquence, ils avaient choisi la souplesse. On a donc choisi la souplesse plutôt que la certitude dans ce projet de loi, et ce, à mon avis, intentionnellement, afin d'être certain de pouvoir interpréter le libellé de manière à atteindre les objectifs fixés par le projet de loi ou par la Commission du jour.

Je suis tout à fait favorable à ce principe. Lorsque j'étais membre de l'Assemblée, je me souviens d'un procureur général qui insistait pour qu'un langage simple et précis soit utilisé dans sa loi. La prestation de cette loi rédigée en langage de profane, que l'homme de la rue pouvait comprendre, a été remarquable, et n'a posé pratiquement aucun problème d'interprétation.

La crainte constamment exprimée par les témoins quant à la latitude d'interprétation devrait être très sérieusement étudiée par les membres du Comité. Étant tout ce qu'il y a de plus profane dans ce domaine, et ayant été également à une époque un enseignant recourant constamment aux exemples, je

[Text]

used to teach by example—I regret very much that while you have the list of all the phrases in this brief, you do not take a single phrase and give opposite interpretations of that phrase as they might affect your industry. That, in generality, is what you have said. I would like an example, a precise example, of how a phrase could, as Mr. Damov mentioned earlier be interpreted in opposite senses to the detriment of your industry. I ask again, would you please take one of those phrases and, for the simple mind like mine, show how it can be interpreted in opposite ways to the detriment of your industry? I think it would be a very important to the decision of this Committee. I have to labour one subject.

Mr. Damov: Mr. Chairman, the point is extremely well taken, and we shall endeavour to find some illustrations, which can, if they are acceptable to the Committee, be offered as a supplement to our submission.

One comment I would like to make on this subject, to illustrate the difficulties and without getting into semantics, is that in our view the conflict here is not so much between flexibility and certainty, but rather between subjectivity and objectivity. This is what worries us. Flexibility is not something we deny, but subjective interpretation versus something that, objectively could be shared as a common understanding of the meaning of words is what we seek.

Mr. McCain: All right. I will pass, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. I will just take a few seconds myself, to make a general comment. I would not normally do this, but in light of the fact that Mr. McCain had a little run at me last night—and I have not going to have a run at you, Mr. McCain—but . . .

Mr. McCain: That is all right.

The Chairman: . . . I just want to point out one thing. As an observation, simple and precise language, inevitably, is not legal language. I must admit that, intuitively, I do not like legalistic things. But unfortunately, perhaps, for us and for the nation, we have to be legislators, and whether we like law or not we have to deal with it in a legal kind of way. That is imposed on us; we may prefer it to be otherwise, but I do not know that we can really exercise that.

The other side of that coin is, one thing I have believed since I was a young boy is that law should always be something people can readily relate to—that point has been made here before us many times—and if it cannot be made clear to the public, the law perhaps either is unnecessary, or it should not have been drafted, or ought to be redrafted. People have to know it and understand it as well as possible. To do that is to deviate to some extent, I think, from the legalisms that are required in the law, and it is a tough trade-off. It is a very tough problem. We are going to have to address it. I do not care, if we were as wise as Solomon I do not think we could

[Translation]

regrette infiniment qu'après avoir dressé la liste de toutes ces expressions contenues dans le projet de loi, vous n'en ayez pas pris une pour lui donner des interprétations opposées indiquant l'incidence qu'elles pourraient avoir sur votre industrie. C'est ce que vous avez dit d'une manière générale. J'aimerais un exemple, un exemple précis, de ce qui pourrait être, comme l'a dit plus tôt M. Damov, interprété de manière tout à fait opposée et ce au détriment de votre industrie. Je vous prie donc une fois de plus de prendre une de ces expressions et d'indiquer à un esprit simple comme le mien la manière dont elle pourrait être interprétée différemment et ce au détriment de votre industrie? Cela influencerait beaucoup sur la décision du Comité. J'en resterai là car j'ai horreur de m'étendre trop longuement sur une question.

M. Damov: Monsieur le président, cette critique est tout à fait fondée, et nous nous efforcerons de trouver des exemples que nous vous communiquerons, si cela vous convient, comme complément à notre mémoire.

J'aimerais ajouter en guise d'illustration à ces problèmes, sans vous enliser dans la sémantique, qu'à notre avis il ne s'agit pas tant de l'opposition entre souplesse et certitude mais plutôt de l'opposition entre subjectivité et objectivité. C'est là que le bât blesse pour nous. Nous n'avons rien contre la souplesse, mais ce que nous recherchons, c'est une possibilité d'interprétation objective et non pas subjective de la signification des termes utilisés.

M. McCain: Très bien. Je cède la parole, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie. Je vais me permettre de prendre quelques secondes personnellement pour faire une remarque d'ordre général. Normalement je m'abstiens de ce genre de commentaire, mais étant donné que M. McCain m'a quelque peu aiguillonné hier soir—et je n'ai pas l'intention de vous rendre la pareille, monsieur McCain,—mais . . .

M. McCain: Ne vous gênez pas.

Le président: . . . j'aimerais simplement faire une remarque. Un langage simple et précis ne peut malheureusement pas être un langage juridique. Je dois avouer qu'intuitivement je n'aime pas les choses juridiques. Mais malheureusement, peut-être, pour nous et pour la nation, il nous faut être des législateurs, et que nous aimions ou que nous n'aimions pas la loi, il nous faut la considérer d'un point de vue juridique. Cela s'impose à nous, nous préférierions peut-être qu'il en aille autrement, mais je ne pense pas que cela nous soit permis.

Par contre, aussi loin que je me souvienne j'ai toujours pensé que la loi devrait être quelque chose d'immédiatement compréhensible—les témoignages à ce sujet n'ont pas manqué—et si son sens ne peut être clair pour le public, soit qu'elle est peut-être inutile, soit qu'elle n'aurait pas dû être rédigée, soit qu'elle devrait être de nouveau rédigée. La population doit connaître et comprendre la loi autant que possible. Pour ce faire, il faut quelque peu s'éloigner des aspects juridiques requis par la loi, et le choix est difficile. C'est un problème très dur à résoudre. Il va falloir nous y attaquer. Même si nous étions aussi sages que Salomon, je ne pense pas que nous

[Texte]

perfectly deal with the problem, but we are going to have to address it.

• 1815

Mr. R. F. Wilson: Mr. Chairman, after 50 years in the practice of law in the courts of various provinces, and particularly in Ontario, I have found that even in a complex, you might say, situation such as this; and it is complex to use simple language, I think the language should not be obscure, it should not be inconsistent and it should not be ambiguous. I think a skilled draftsman, in going over this bill, would agree with me that you will find those faults in the present draft.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, I agree with Mr. McCain.

Mr. McCain: Thanks.

Mr. Affleck: It is a banner day. For example, Mr. McCain, in the United States there would be enough reported cases to easily fill this room stemming from the words:

Every contract combination in the form of trust or otherwise; or conspiracy in restraint of trade or commerce among the several states or with foreign nations, is hereby declared to be illegal.

Out or that, I would suggest to you, have come decisions that would cover all of the provisions we are dealing with in the subject matter of Bill C-42, and those decisions have come out of it by reason of the fact that the courts of the United States were prepared to deal with specific situations and to interpret those words that I read to cover those situations where need be. The problem we have faced in Canada, and the reason it is difficult to ascertain, is that it would appear that our courts, up until the present time at least, have brought about a very rigid interpretation of what those words, which are almost identical to the words I read and which appear in Section 32 of the present act, mean. I think that is why it is felt that if the purposes of this bill are sound, it is now required that we give direction to the courts and to the board as to what they should interpret these words to mean.

The Chairman: Thank you very much. I want to thank the representatives of the Insurance Bureau of Canada for appearing before us today. We appreciate the time you have taken. We apologize for the delays that have ensued. We appreciate your representations; they have been quite clear and not very ambiguous, and we assure you that we will give careful consideration to all the views you have expressed. Thank you very much, gentlemen.

I need agreement that the brief submitted by the bureau be attached to today's proceedings.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: The next meeting will be with McMillan Binch, representing a broad range of the business community, at 9.30 tomorrow morning. This meeting is adjourned.

[Traduction]

pourrions trouver une solution idéale à ce problème, mais néanmoins nous allons nous y attaquer.

M. R. F. Wilson: Monsieur le président, cinquante années de pratique du droit devant les tribunaux de diverses provinces, et surtout de l'Ontario, m'ont enseigné que même dans une situation aussi complexe que celle-ci, l'utilisation d'un langage simple est complexe, car le langage utilisé ne doit être ni obscur, ni contradictoire et ni ambigu. Tout rédacteur compétent, à la lecture de ce projet de loi, conviendrait avec moi que ces défauts existent dans le libellé actuel.

M. Affleck: Monsieur le président, je suis d'accord avec M. McCain.

M. McCain: Merci.

M. Affleck: C'est le jour de la réconciliation. Par exemple, monsieur McCain, aux États-Unis il y aurait suffisamment de dossiers constitués pour facilement remplir cette pièce si on respectait à la lettre la phrase suivante:

Tout arrangement conclu sous la forme de fusion ou autre, ou entente pour réduire le commerce dans les différents États ou avec des pays étrangers, est déclaré illégal.

De ce texte ont découlé des décisions qui couvriraient toutes les dispositions du bill C-42, et ces décisions en ont découlé par le simple fait que les tribunaux des États-Unis étaient disposés à traiter de situations précises et à interpréter ces termes selon le cas particulier de chaque situation. Notre problème au Canada, et il est difficile d'en comprendre la raison, est que jusqu'à présent pour le moins, il semblerait que nos tribunaux aient interprété d'une manière très rigide les termes presque identiques de l'article 32 de la loi actuelle. C'est la raison pour laquelle si les objectifs de ce projet de loi sont censés, il est maintenant considéré comme nécessaire de donner des directives aux tribunaux et à la Commission, quant à l'interprétation qu'ils devraient donner à ces termes.

Le président: Je vous remercie infiniment. Je tiens à remercier les représentants du Bureau d'assurance du Canada d'avoir pris le temps de venir nous voir aujourd'hui. Nous nous excusons des retards indépendants de notre volonté. Nous vous remercions de nous avoir communiqué vos points de vue d'une manière très claire et pratiquement libre de toute ambiguïté, et nous vous assurons que nous y prêterons toute l'attention nécessaire. Je vous remercie infiniment, messieurs.

J'ai besoin de votre accord pour que le mémoire présenté par le Bureau soit annexé au compte rendu d'aujourd'hui.

Des voix: D'accord.

Le président: La prochaine réunion aura lieu avec McMillan Binch, représentant un vaste éventail du monde des affaires, demain matin à 9 h 30. La séance est levée.

APPENDIX "FTE-53"

INSURANCE BUREAU OF CANADA

SUBMISSION TO THE STANDING COMMITTEE
ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

BILL C-42 - THE COMPETITION ACT

I N D E XSUBMISSION TO THE STANDING COMMITTEE
OF FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

INTRODUCTION	
REGULATED CONDUCT	
THE COMPETITION BOARD	
(a) Composition	
(b) Powers of the Board	
APPEALS	
MERGERS	
MONOPOLIES AND JOINT MONOPOLIZATION	
CLASS ACTIONS	
UNCERTAINTY AND THE RULE OF LAW	
CONSTITUTIONAL ISSUES	
MISCELLANEOUS PROVISIONS	
(a) Definition of Merger	
(b) Solicitor-Client Privilege	
(c) Information in Computer Banks	
(d) Retention of Seized Documents	
(e) Price Differentiation	
CONCLUSION	

INSURANCE BUREAU OF CANADASUBMISSION TO THE STANDING COMMITTEE
ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRSBILL C-42 - THE COMPETITION ACTINTRODUCTION

The Insurance Bureau of Canada (hereinafter referred to as the "Bureau") is the major organization of Automobile Casualty and Property Insurance Companies transacting business in the whole Canadian market. The objects of the Bureau as stated in its Constitution, are:

- (a) to provide a forum for discussion on all matters in the field of general insurance;
- (b) to collect, collate and analyse actuarial and statistical and other information and to disseminate and to make the same available, with or without charge, to any member or non-member of the Bureau;
- (c) to study legislation and legislative proposals;
- (d) to make representations as may be necessary through whatever seem to be appropriate channels;
- (e) to engage in research and, in so doing, to carry out pilot programmes and projects with a view to providing a high level of service to the insured public;

- (f) to engage in public relations activities and to promote a better public understanding of the business of insurance;
- (g) to maintain high ethical standards and practices;
- (h) to assist members in providing a high standard of service and economies to the insured public; and
- (i) to engage in all such other activities as are necessary or incidental or conducive to the attainment of the objects of the Bureau.

The foregoing objects apply to all classes of insurance, except Life, Hail, Accident and Sickness, and Ocean Marine.

Nearly 100 company groups are represented through the Bureau. Collectively, these companies wrote premiums in Canada in excess of \$3,000,000,000 in 1976, almost 90% of the total general insurance premiums written by private insurance companies in Canada.

The affairs of the Bureau are guided by a board of directors, which sets policy, gives direction to the Bureau management, and establishes committees to deal with the various matters of interest and concern to the members.

The Chairman of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, Mr. N. Cafik, M.P. Ontario Riding, has invited comment on Bill C-42 (the

"Bill") and the Bureau, on behalf of the general insurance industry, welcomes that invitation. This brief reflects in summary fashion the views of the Bureau as approved by its board of directors on the Bill. In presenting its views, the Bureau has not limited its brief to matters of interest to the insurance industry only but rather, as part of the general business community, has expressed its views on other provisions of the Bill that may not have an immediate effect on the insurance industry but may affect it indirectly.

With minor exceptions, the Bureau has presented its views in the order in which the relevant Sections appear in the Bill and no importance should be attached to the order of presentation. For ease of reference, the Bureau has set forth in this brief many of the relevant Sections. However, for emphasis, various words or phrases in the Sections have been underlined and it should be borne in mind that the emphasis is entirely that of the Bureau.

REGULATED CONDUCT

Since the members of the Bureau are also members of a regulated industry and subject to regulation and control in all Provinces of Canada, the Bureau welcomes the

attempt in Section 4.5 of the Bill to remove some of the considerable doubt about the precise extent to which regulated activities will be exempt from the Competition Act (the "Act"). In view of its importance, Section 4.5 is set forth in its entirety below:

"4.5 (1) Part IV.1 and sections 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 and 38 do not apply in respect of regulated conduct.

(2) For the purposes of this section,

"public agency" means any person or persons who individually or as a body, whether corporate or otherwise, derive power to regulate conduct from an Act of Parliament or of the legislature of a province and includes a Minister of the Crown in right of Canada or of a province on whom such a power is conferred and the Governor in Council or Lieutenant Governor in Council of a province where such a power is conferred on him;

"regulated conduct" means conduct in respect of which the following conditions are met:

(a) the conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such agency;

(b) the public agency mentioned in paragraph (a) is expressly empowered, by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province, to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct; and

(c) the application of this Act to the conduct, in the specific circumstances of the case, would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of an Act referred to in paragraph (b)."

It is noted that the parts and sections listed in Section 4.5(1) from which regulated industries may be exempt do not contain all of the offences set forth in the Act. Although it may well be unlikely that a public agency would regulate conduct in a fashion which would result in an offence being committed pursuant to the various sections that are not contained in Section 4.5(1), it is submitted that the exemption in Section 4.5(1) should apply in all circumstances where the regulated industry is required to proceed in a manner that may be contrary to any provision of the Act.

While the Bureau supports the principle that the regulated sector of the economy should be exempt from the Act to the extent that its activities are regulated and that the regulated sector of the economy should be subject to the Act with respect to its unrelated activities, the Bill creates ambiguity between what will constitute regulated and unregulated activities. In particular, the conditions contained in paragraph (b) of the definition of "regulated

conduct" in Section 4.5(2) will cause considerable difficulty because a regulated industry will not know whether the exemption contained in Section 4.5(1) is available to it unless it is in a position to satisfy itself that:

(i) The public agency to which it is subject is expressly empowered by an act to regulate its conduct in the manner in which it is being regulated; and

(ii) The public agency has expressly directed its attention to the regulation of the conduct.

In many circumstances, the act establishing the public agency and empowering it to regulate a particular industry is extremely general in nature and may not "expressly" empower the agency to regulate the "conduct in the manner in which it is being regulated" but rather will empower the agency to regulate the industry generally. In order to rely upon Section 4.5(1), the regulated industry would have to review the legislative authority of the public agency in each and every circumstance where it is obliged by regulation to proceed in a manner that may be contrary to the provisions of Part IV.1 or Sections 32, 32.2, 32.3, 33, 34,

35 or 38 of the Act. Such a review, in addition to being time consuming and expensive, will in many cases not lead to a clear answer due to difficulties encountered in interpreting the Act. Thus the regulated industry may be forced to either refuse to follow the direction of the public agency, with attendant penalties, or face a criminal charge under the Act.

The second condition contained in paragraph (b) of the definition of regulated conduct in Section 4.5(2) will create even further difficulties for the regulated industries. The second condition requires that the public agency has "expressly directed its attention to the regulation of the conduct". One would hope that the mere fact that the public agency has regulated the conduct complained of would be sufficient to satisfy a Court that the agency has "expressly directed its attention" to the regulation of the conduct although that it is not necessarily so. In addition, there may be many circumstances where one of the natural and direct results of the regulation may be conduct that was not expressly dealt with by the public agency but is nevertheless required in order to comply with the regulation. In these circumstances where the industry is proceeding in a manner directed by a public agency by necessary implication from the express regulations or directions of that agency

the regulated industry should have the benefit of the exemption contained in Section 4.5(1).

An even greater difficulty arises out of the condition contained in paragraph (c) of the definition of "regulated conduct" in Section 4.5(2). Paragraph (c) would involve a value judgment on the part of the regulated industry as to whether or not the application of the Act to the particular conduct in the specific circumstances would "seriously" interfere with the attainment of the primary regulatory objectives of the legislation pursuant to which the industry is regulated. Of particular concern is the use of the word "seriously". In view of all of the difficulty encountered by our Courts in interpreting the word "unduly" in previous legislation, it is likely that the word "seriously" would be extremely difficult if not impossible to give meaning to in any particular circumstance. In addition, the "primary regulatory objectives" of any particular statute are usually not clearly and unequivocally stated at the commencement of the statute and as a result, there will be substantial difficulties encountered in arriving at a meaning for this phrase.

In view of the foregoing difficulties, it is submitted that if the Bill proceeds in its current form many

regulated industries will find themselves in the untenable position of having to breach provincial law by refusing to follow particular regulations or directives of the public agencies to which they are subject in order to be in a position to obtain the benefit of the exemption contained in Section 4.5(1). It is submitted that rather than leave a regulated industry in the centre of a dispute between the public agency to which it is subject and the Competition Policy Advocate (the "Advocate") who may determine to proceed with a reviewable matter or a prosecution pursuant to the Bill, the exemption should be broadened to provide that the regulated industry is exempt from the matters referred to in Section 4.5(1) so long as the conduct is regulated by a "public agency" as defined and the conditions contained in paragraph (a) of the definition of "regulated conduct" in Section 4.5(2) are met. It is further submitted that the word "expressly" should be deleted from the first line of paragraph (a).

Summary of Recommendations

Recommendation

1. The exemption in Section 4.5(1) should apply in all circumstances where the regulated industry is required to proceed in a manner that may be contrary to any provision of the Act.

2. The word "expressly" should be deleted from the first line of paragraph (a) of the definition of "regulated conduct" in Section 4.5(2).

3. Paragraphs (b) and (c) should be deleted from the definition of "regulated conduct" in Section 4.5(2).

THE COMPETITION BOARD

(a) Composition

It is accepted for the purposes of this submission, subject to the later reference to constitutionality, that the business practices covered by Part IV.1 of the Bill may be more advantageously dealt with by way of a civil procedure rather than by application of criminal law. There arises, however, the very important question as to whether these practices should be reviewed by an administrative tribunal or the courts and that question involves a consideration of the relative merits of the two. The Bill provides for the creation of an administrative tribunal to be known as the Competition Board (the "Board"). The composition of the Board is dealt with in Section 16 which provides as follows:

"16. (1) There shall be a board, to be known as the Competition Board, consisting of

(a) not more than seven and not less than five permanent members, and

(b) not more than five associate members,

appointed by the Governor in Council.

(2) At least one of the permanent members of the Board shall be a person in receipt of a salary or annuity under the Judges Act or a barrister or advocate of not less than ten years standing at the bar of any of the provinces.

(3) One of the permanent members of the Board shall be appointed by the Governor in Council to be Chairman of the Board and as such he shall be the chief executive officer of the Board and has supervision over and direction of the work of the Board."

The five to seven permanent members are to be appointed to the Board for terms not exceeding ten years and the five associate members are to be appointed for terms up to three years. To complete the organization of the Board will require the recruiting of 12 members.

Where are suitable candidates for membership in the Board to be found? In view of the limited tenure of office it is doubtful that many qualified persons in the prime of life will be interested. This will tend to limit the choice to persons at or near the retirement age, civil servants, academics or persons who are not particularly well

qualified but who actively seek the position. It is doubtful therefore that the composition of the Board on average will equate with the standards found in the judges of our courts. In addition, the Board will not be independent in appointment and administration from the Department of Consumer and Corporate Affairs whose cases they will hear.

The judges of our courts are appointed for life and this factor is an important bulwark to the establishment and maintenance of their independence. They are by training and experience well equipped to interpret the law, weigh the evidence and deliver decisions that clearly summarize the facts and law. In addition, the court administration facilities are already in place and unlike some administrative tribunals are capable of processing matters referred to them within a reasonable time. In addition, it is submitted that the court approach would be less costly to the government and the persons affected.

The strongest argument in favour of an administrative tribunal is that since the Act involves economic concepts there is a need for expertise on the part of the decision-making body and that this need for expertise outweighs any other consideration. While there is no doubt that economic considerations will be central to most if not

all decisions to be taken there is also no doubt that the powers of the Board are substantial and that the rights of parties appearing before the Board will be substantially affected by the decisions of the Board. This conclusion is reinforced by the inclusion of Section 31.8(1.1) in the Act which section provides as follows:

"31.8(1.1) Notwithstanding subsection (1), the Board is not bound by any legal or technical rules of evidence in conducting a hearing and all proceedings before the Board shall be dealt with by the Board as informally and expeditiously as the circumstances of fairness will permit."

While it is appreciated that the rules of evidence may well have caused difficulties in the past in connection with proceedings pursuant to the Combines Investigation Act great care should be taken when rules of evidence are no longer to be applicable as the same were developed by courts, not for the purpose of obstructing justice but, rather, for the purpose of safeguarding the rights of the parties. If these rules are not to apply then it is submitted the composition of the decision-making body becomes vital if the rights of the parties are to be protected. This conclusion is further supported by the requirement contained in Section 16(2) relating to at least one member of the Board being a judge or barrister and by the comments set forth below

relating to the limited rights of appeal from decisions of the Board. In requiring at least one member to have legal training, the Bill is recognizing the major weakness in the proposed Board.

The courts in dealing with competition cases on the basis of the existing law have refused to hear and evaluate economic evidence. The present Bill calls for a consideration of such evidence and the courts could not, if called upon to adjudicate the matters covered by Part IV.1 of the Bill, maintain that position. The function of the courts then would be the normal one of applying the terms of the statute to the facts of the case before them. In addition, while the judges may not be expert in the field of economics they have historically been able to resolve conflicts between expert witnesses in fields of equal complexity to any that will arise under the Bill. When this fact is considered in light of the courts' training and experience in preserving the rights of parties it is submitted that the courts will provide the better forum for consideration of the matters set forth in Part IV.1.

If despite these considerations the Committee is prepared to support the administrative tribunal approach, let us consider some way of strengthening the procedures.

Three members of the Board, one of whom is a permanent member, constitute a quorum and the Board is not bound by the rules of evidence. It is strongly recommended that on all hearings of the Board one of the members should be a judge or a barrister of at least ten years' standing at the bar. The need for such a safeguard is obvious when one contemplates that the majority of the members of the Board will have no experience in the conduct of an administrative tribunal, the weighing of legal arguments and the development of reasoned decisions, which in many cases will involve interpretation of the words of the statute.

(b) Powers of the Board

If the Committee is prepared to support the proposed composition of the Board, it is respectfully submitted that the Bill should be amended to provide that the powers vested in the Board or any of its members are to be exercised only by a quorum of the Board which shall be not less than three members, one of whom shall be a judge or a barrister of at least ten years' standing at the bar. Given the size of the Board and the fact that it will apparently be composed primarily of experts in economics as opposed to individuals who are experienced in and familiar with the protection of the rights of persons affected by the decisions of the Board, it

is respectfully submitted that in order to ensure that the principle set forth in Section 31.79 is carried into practice it is essential that an expert in economics is not placed in the position of being the sole member making decisions in relation to the rights of individuals. Section 31.79 provides as follows:

"31.79 In making any order that it is empowered by this Part to make, the Board shall make the order in such terms as will, in its opinion, achieve the purpose for which it is intended while interfering to the least possible extent with rights that any person to whom the order is directed or any other person affected by the order might have but for the order."

The existence of the aforesaid section clearly indicates that the Minister and the Department share the Bureau's concern for the interference with the rights of individuals.

Examples of circumstances where a quorum of the Board rather than a member of the Board should be empowered to make decisions are set forth below:

"17(1) On ex parte application of the Competition Policy Advocate, a member of the Board may order that any person resident or present in Canada be examined on oath before, or make production of books, papers, records or other documents or other things to or before any person, not being a member of the Board, named as a hearing officer by the order and may make such orders as seem to him to

be proper for securing the attendance of such witness and his examination and the production by him of books, papers, records or other documents or other things."

"17(7) The Chairman of the Board may issue commissions to take evidence in another country and may make all proper orders for the purpose and for the return and use of evidence so obtained."

Although the Bureau is of the view that the ex parte application provided for in Section 31.91(1) should be deleted from the Act, it is respectfully submitted that should the Committee decide to retain this Section, the application should be made to a quorum of the members of the Board rather than to a single member.

Summary of Recommendations

Recommendation

1. The courts rather than an administrative tribunal should be the forum for consideration of the matters in Part IV.1.
2. If an administrative tribunal is accepted, on all hearings of the Board one of the members should be a judge or a barrister of at least ten years' standing at the bar.
3. The powers vested in the Board or any of its members should be exercised only by a quorum of the Board which shall be not less than three members, one of whom shall be a judge or a barrister of at least ten years' standing at the bar.

4. If Section 31.91(1) is not deleted from the Act, the ex parte application therein provided should be to a quorum of the Board rather than to a single member.

APPEALS

The Bill itself does not make any provision for appeals from decisions of the Board. Section 28 of the Federal Court Act would, of course, have application in relation to civil matters, and that section confers on the Appeal Division of the Federal Court jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision of a federal board, commission or other tribunal provided the decision is not of an administrative nature or even if it is, that it is required by law (expressly or impliedly) to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

The jurisdiction conferred on the Federal Court is simply to review and set aside a decision made by a tribunal on the grounds that the tribunal:

- (i) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(ii) erred in law in making its decision or order whether or not the error appears on the face of the record; or

(iii) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse and capricious manner or without regard for the material before it.

It will be noted, therefore, that in civil matters (and this will cover rights of appeal from the Board) the Appeal Court is not in a position to substitute its own decision or to make any order that the Board ought to have made. All it can do is dismiss the application, set aside the decision in question, or set aside the decision and refer the matter back to the Board for it to deal with it properly. The Appeal Court's function is simply to ensure that the Board acts within its powers and complies with the law. Inasmuch as the matters being dealt with by the Board cover the whole spectrum of Canadian business, it is respectfully submitted that the Bill should provide a right of appeal to the Courts from decisions of the Board and a jurisdiction on civil appeals that is comparable to the jurisdiction conferred on the Appeal Court in Section 30(6) dealing with prohibition orders as follows:

"30(6) Where a court appealed to allows an appeal under this section, it may quash any order made by the court appealed from, and may make any order that in its opinion the court appealed from could and should have made."

The Bureau cannot emphasize too strongly the need for a meaningful right of appeal from decisions of the Board. The trend in law reform has been to provide increasing appeal rights in order to adequately protect citizens against the results of erroneous or arbitrary decisions. It is respectfully submitted that if the Committee is not prepared to provide full rights of appeal to the courts as recommended by the Bureau, consideration should be given to the establishment of an expert appeal board or, as a less acceptable solution, the provision of a right of appeal to the Cabinet.

Summary of Recommendations

Recommendation

1. The Bill should provide for a right of appeal to the courts from decisions of the Board and a jurisdiction or civil appeals that is comparable to the jurisdiction conferred on the appeal court in Section 30(6) dealing with prohibition orders.
2. If a right of appeal to the courts is not provided, consideration should be given to the establishment of an expert appeal board or a right of appeal to the Cabinet.

MERGERS

The removal of mergers from the criminal provisions of Section 33 is indeed a welcome one. Many of the transactions included in the definition of merger are beneficial to the economy rather than harmful and it is hoped that removal of the criminal sanction in relation to mergers will add further flexibility in the organization of business activities.

However, it is submitted that the definition of merger contained in Section 31.71(1) of the Bill, although it is similar to the definition of merger contained in the present Combines Investigation Act, is nevertheless too broad. Section 31.71(1) provides as follows:

"31.71(1) In this section, "merger" means any acquisition or establishment by one or more persons, whether by purchase or lease of shares or assets, amalgamation or otherwise, of any control over or interest in the whole or any part of a business of a competitor, supplier, customer or any other person."

The addition of the words "or establishment" to the definition of merger creates further ambiguity as to the application of the merger provisions. The definition of merger appears to contain many of the concepts dealt with in great detail in

the Foreign Investment Review Act. However, the Bill does not contain any of the detailed provisions of the Foreign Investment Review Act defining concepts such as "control" or "acquisition of control" and thus, when read in its widest sense, the definition will apply to virtually any and every transaction involving the change in control of the whole or any part of most businesses. For example, a merger would include the establishment by one person of control over the whole or any part of the business of any other person. The establishment of control could be accomplished presumably through any means including franchising or licensing arrangements, long-term supply contracts or joint venture arrangements. If it were intended that the merger provisions should apply to transactions of this sort, then it is difficult to contemplate under what circumstances the definition of merger would not apply.

As mentioned above, the proposed definition of "merger" is very similar to the definition contained in Section 2 of the existing Combines Investigation Act. That definition has proven unworkable in the context of criminal proceedings and it is respectfully submitted that the same definition will prove equally unworkable in the civil context.

It is interesting to note that the Economic Council of Canada in its report dated July, 1969 upon which Report the Bill, in part, is based defines "merger" in a much narrower fashion as follows:

"Merger. A union of two previously separate firms through the acquisition by one of the whole or part of the assets or voting stock of the other; or the union of two or more firms through share exchange."

It is respectfully submitted that the aforesaid definition should be adopted.

Although Section 31.71(2) of the Bill does operate to limit the application of the merger provisions, that Section also is less than certain and involves a determination of whether or not actual or potential competition is likely to be lessened "substantially". That section provides as follows:

"31.71(2) This section applies only to a merger that has not been completed before the coming into force of this section, that lessens or is likely to lessen, substantially, actual or potential competition

(a) in a trade, industry or profession,

(b) among the sources from which a trade, industry or profession obtains a product,

(c) among the outlets through which a trade, industry or profession disposes of a product,
or

(d) otherwise than as described in paragraphs
(a) to (c),

and that, in the case of a horizontal merger, results or would be likely to result in the combined share of the merged persons and their affiliates immediately following the merger exceeding twenty per cent of any market."

No indication is given as to the manner in which the word "substantially" might be interpreted other than in the circumstances of a horizontal merger where a market share of 20% appears as the floor. Even in those circumstances the phrase "any market" is capable of such a broad interpretation that so long as a market is defined in a narrow fashion it is quite likely that horizontal mergers will in an extremely large number of cases come within this test. Thus, the wide net cast by the definition of merger will not be limited in any material way by Section 31.71(2). Businessmen will find themselves in a position of having to predict what their potential competition might be before they can proceed with a merger and run the risk of a dissolution or prohibition order.

The Bureau is of the view that the market share test established in relation to horizontal mergers will tend to be applied to all mergers. Due to the vagueness of that test, it is respectfully submitted that the Act should contain

a more meaningful test applicable to all mergers and that test should operate as a limit or floor below which mergers will not be subject to review. A test involving a measurement of assets and revenues of the merging firms similar to the threshold limits contained in the Foreign Investment Review Act would serve this purpose. The level at which the floor should be established could be determined from the data collected by the Bryce Commission on Concentration in Canadian Industries.

Further, it is submitted that the Bill is ambiguous as to whether or not the list of factors set forth in Section 31.71(4) to be considered by the Board when it is reviewing a merger is exhaustive or not. The Section indicates that the Board shall have regard to such of the "following factors" as it considers to be relevant. The Section should clearly indicate that the Board may have regard to other factors.

In addition to the foregoing difficulty with Section 31.71(4), it is respectfully submitted that of the fourteen factors to be considered currently listed in the Bill, at least eleven examine competition questions only and

there is no indication as to the factors that are to be considered to determine whether or not the "gains in efficiency" referred to in Section 31.71(5) are "probable". As currently drafted the factors to be considered represent a strong bias against any merger as defined. Section 31.71(4) provides as follows:

"31.71(4) In determining whether or not an order should be made under subsection (3), the Board shall have regard to such of the following factors as, on the information before it, the Board considers to be relevant:

(a) the degree to which acceptable substitutes for products supplied by the parties to the merger or proposed merger are or are likely to be available;

(b) the degree to which imports offer or are likely to offer effective competition in respect of products supplied by the parties to the merger or proposed merger;

(c) the trend of concentration among producers, suppliers and purchasers of products supplied by the parties to the merger or proposed merger;

(d) the size differentials between the businesses of the parties to the merger or proposed merger and any remaining competitors;

(e) barriers to entry into the market in which the parties to the merger or proposed merger carry on business and the effect of the merger or proposed merger on such barriers;

(f) any history of growth by merger on the part of any party to the merger or proposed merger;

(g) any history of anti-competitive behaviour on the part of any party to the merger or proposed merger;

(h) any likelihood that the merger or proposed merger will or would result in the removal of a vigorous and effective competitor as an independent force in a market;

(i) any evidence of intent on the part of a party to the merger or proposed merger to reduce competition or to control a market;

(j) any likelihood that the merger or proposed merger will or would result in foreclosure of sources from which a trade, industry or profession obtains a product or outlets through which a trade, industry or profession disposes of a product;

(k) any likelihood, where a party to the merger or proposed merger is or would be entering a new market by means of the merger, that such person would, without the merger, have entered that market in a manner less restrictive of competition;

(l) the nature and extent of change and innovation in a market;

(m) any likelihood that the merger or proposed merger will or would stimulate competition; and

(n) any likelihood that a firm that is a party to the merger or proposed merger was or is about to fail."

In addition to the bias displayed in the list of factors set forth above, it should also be noted that the factors indicate that the Board will be ignoring various principles of law that have been devised over the years for the purposes of protecting parties from abuse. For example,

Section 31.71(4)(g) indicates that the parties to a merger may well find themselves judged on the basis of past history rather than the proposed merger even though the individuals in control of the relevant corporations or the managers of the business at the relevant points in time may be entirely different people. In addition, it should be noted from Section 31.71(4)(i) that the intention to reduce competition will be one of the factors that will operate against the parties to a merger. Thus, if the intention is never carried into effect or if the intention is inferred from other evidence or other conduct, the parties to a merger will find themselves being judged not on their actions but on what the Board believes to be their intentions.

The factors listed above also indicate a new direction in competition policy. A free market system gives rise to the elimination of inefficient competitors while allowing new competitors to enter the market. The factors set forth in Section 31.71(4), on the other hand, imply that any reduction or impairment of competition even through the normal working of the market place is in itself sufficient reason to prohibit or dissolve mergers. Moreover, the onus is shifted to the parties to a merger to establish a "high probability" of "substantial gains in efficiency" rather

than leaving the onus on the Advocate who is alleging the adverse effects of the merger.

It is respectfully submitted that Section 31.71(5) will introduce a substantial amount of confusion into commercial activity.

"31.71(5) The Board shall not make an order under subsection (3) where it is satisfied by the parties to a merger or proposed merger to which this section applies that the merger or proposed merger has brought about or that there is a high probability that it will bring about substantial gains in efficiency, by way of savings of resources for the Canadian economy that are not reasonably attainable by means other than the merger."

The test that mergers or proposed mergers must meet in order to avoid the likelihood of an order from the Competition Board is that there is a "high probability" that the merger or proposed merger will bring about "substantial gains in efficiency by way of savings of resources for the Canadian economy that are not reasonably attainable by means other than the merger". The Bill does not contain any indication of the manner in which probabilities will be measured in order to determine whether the probability of the effect of any particular merger will be low, medium or high for the purposes of this sub-section. In addition, there is little indication of the factors that will be employed in determining "gains in efficiency". The expression "savings of

resources for the Canadian economy" offers some insight into the factors to be considered but presumably the draftsman could provide further guidance without being unduly restrictive of the Board's discretion.

A further ambiguity introduced by Section 31.71(5) is that the gains in efficiency must not be "reasonably attainable" by other means. Again, there is no indication as to the manner in which the adverb "reasonably" is to be interpreted or how the parties will be able to prove the negative. Presumably the parties will be obliged to examine any other means in which the economic results of the merger would be likely to be duplicated and this examination could prove to be limitless. It is, therefore, respectfully submitted that the words "that are not reasonably attainable by means other than the merger" should be deleted from Section 31.71(5).

The implication of Section 31.71(5) is that mergers which may be justified in economic terms will not be subject to an order by the Board. However, by reason of Section 31.71(7) it would appear that even in circumstances where economic considerations justify a merger the Board is required to make an order prohibiting or dissolving the merger

although the Board may in certain very limited circumstances make a conditional order effectively allowing the merger to proceed.

"31.71(7) Where the Board finds that

(a) subsection (5) applies in respect of a merger or proposed merger to which this section applies, and

(b) the merger or proposed merger will or is likely to result in virtually complete control by the parties to the merger or proposed merger in respect of a product in a market,

the Board shall, notwithstanding subsection (5), make an order under subsection (3), but where the Board finds that there are in effect duties of customs or other trade barriers in respect of a product produced or supplied or intended to be produced or supplied by the merged firms or the firms proposing to merge, the reduction or re-mission of which would prevent the merger or proposed merger from lessening competition substantially in respect of the product, or the Board finds that some other act or acts, irreversible by the parties to the merger or proposed merger would have that effect, the Board may condition the order in the manner described in subsection (6)."

This sub-section will depend upon the interpretation of the phrase "virtually complete control" as well as the words "market" and "product". The sub-section offers no assistance in the interpretation of the phrase or the words with the result that further ambiguity is introduced into the business community. It is respectfully submitted that Section 31.71(7) should be deleted from the Act.

Since the Advocate is the only person who may apply to the Board for a review of a merger and since there is no time period within which the Board must render its decision considerable uncertainty will be introduced into transactions which fall within the general definition of merger. Unlike the Income Tax Act (Canada) or the Foreign Investment Review Act no provision is made for the parties to a merger to obtain a binding advance ruling as to whether or not they are engaging in a merger within the definition set forth in the Bill or whether or not the Advocate would consider the merger as one which would be subject to an application. As a result, the parties would be obliged to proceed with a merger including all of the associated expenses and run the risk that a dissolution order may be issued in the future. Consideration should be given to the possibility of providing for binding advance rulings. Consideration should also be given to setting forth a definite period within which an application by the Advocate would be deemed to have been disallowed if the Board has not met and rendered a decision. The Act should also contain a six-month limitation period commencing when the merger first comes to the attention of the Advocate and after which the merger is no longer reviewable if the Advocate has not made application to the Board within that period.

Summary of Recommendations

Recommendation

1. The definition of "merger" adopted by the Economic Council of Canada should be adopted for the purposes of the Act.
2. A threshold limit, below which mergers are not reviewable, should be established.
3. Section 31.71(4) should be amended to indicate that the Board may consider additional factors.
4. Section 31.71(4) should be amended to include non-economic factors and to delete reference to the "history" of the firms and the "intent" of the parties to the merger.
5. Section 31.71(5) is ambiguous and should be amended to provide the Board with guidance as to the manner in which gains in efficiency are to be measured.
6. The words "that are not reasonably attainable by means other than the merger" should be deleted from Section 31.71(5).
7. Section 31.71(7) should be deleted from the Act.
8. Consideration should be given to the possibility of providing for binding advance rulings.
9. Consideration should be given to setting forth a definite period within which an application by the Advocate would be deemed to have been disallowed if the Board has not met and rendered a decision.
10. The Act should contain a six-month limitation period after which a merger would no longer be reviewable.

MONOPOLIES AND JOINT MONOPOLIZATION

The Bureau is in agreement with the view that one of the primary functions of the Act should be the prevention of the abuse of monopoly power. However, it is submitted that the Act should recognize the nature of the Canadian economy and the concentration in Canadian industries due, in large part, to the relatively small markets involved. Indeed, the Minister in introducing the Bill in the House and in the press release accompanying the Bill recognized "the hard fact that in certain industries the scale of production of many individual firms is insufficient to enable Canadian firms to compete effectively with giant producers either in markets abroad or at home". As a result, bigness in itself, should not be regarded as evil or necessarily subject to review but rather, only in circumstances where the power associated with bigness is being abused, should the Act come into play.

One of the major difficulties in dealing with the previous Section 33 providing for the criminal offence in relation to monopoly was in defining monopoly particularly as it related to particular areas or particular markets. It is noted that the word "monopoly" is now defined in the Bill in Section 31.72(1) for the purposes of a civil procedure

and in Section 33(1) in the case of the criminal offence. In addition, it is noted that the phrase "joint monopolization" is defined in Section 31.73(1). It would appear that the definition of "monopoly" in Section 31.72(1) when read with the definition of "joint monopolization" in Section 31.73(1) would include all circumstances in the definition of "monopoly" in Section 33.

In view of the substantial difficulties in defining monopoly in relation to any particular market as mentioned above, and in view of the fact that Part IV.1 and Section 33 cover the same ground, it is respectfully submitted that the criminal offence of monopoly should be removed from the Act. If in fact, it is the abuse of monopoly power that causes the Economic Council of Canada concern, that abuse can be remedied by the Board in the manner provided in Section 31.72(2) or in Section 31.73(2) and there is little need for the criminal sanction in Section 33.

The prohibition against an order provided for in Section 31.72(4) provides a recognition that monopoly or monopoly power are not necessarily evil and that in certain circumstances they reflect superior efficiency or superior economic performance. This recognition provides further

argument in favour of the removal of the criminal offence of monopoly provided in Section 33.

While the Bureau is of the view that the abuse of monopoly power should be subject to review the Bureau is also of the view that, to the largest extent possible, the Act should provide for as much certainty as possible in business activities in order that businessmen may organize their affairs in an orderly fashion without fear of inadvertently breaching the law. The circumstances under which the Board may make an order against a person or persons engaged in monopolization are, by and large, acceptable. However, Section 31.72(2)(a)(v) is so broad as to be incapable of any precise definition.

"31.72(2)(a)(v) restraining economic activity in a manner other than as described in subparagraphs (i) to (iv); or"

As illustrated in many other circumstances in the Bill the draftsman has listed a number of specific items with reasonable precision only to follow the same with a general provision that virtually removes any limit from the foregoing items. It is difficult to conceive of circumstances where any monopoly might not restrain economic activity in

one way or another and if businessmen are to have any assistance in the organization of their affairs such general phrases as this should be removed from the Bill.

Our comments above in relation to Section 31.72(2)(a)(v) are equally applicable to Section 31.73(1)(f) in relation to joint monopolization, which provides as follows:

"31.73(1)(f) restraining economic activity in a manner otherwise than as described in paragraphs (a) to (e)."

It is respectfully submitted that Section 31.73(3) operates to render businesses subject to review and subject to an order of the Board which may adversely affect their businesses substantially in circumstances entirely beyond the control of the individual businesses.

"31.73(3) For the purposes of this section, a small number of persons may be found to have been engaging in joint monopolization notwithstanding that the parallel policies or matching conduct adopted by them was based on nothing more than a mutual recognition of their interdependence and that there was no agreement or arrangement between or among them."

While the Bureau has difficulties with a number of other sections of the Bill dealing with mergers or monopolies, in

most circumstances it can be said that individual businesses or businessmen are in control of the activities complained of. However, in the case of joint monopolization such is not the case. Businessmen may well find themselves in a position where they are unable to do anything other than recognize the interdependence of the members of their particular industry with the result that any other activity might render them less than competitive. Yet this very interdependence is not available to the businessman in terms of a defence against an order by the Board. The section effectively makes a business reviewable if it happens to belong to a certain class whether or not the individual business has done any acts that could be complained of.

The harmful effects of Section 31.73(3) are even more apparent when the section is examined in light of competition in the market-place. Due to the ordinary operation of the law of supply and demand, prices of efficient producers of products will tend to equate even though there is no agreement or arrangement between or among them. This is so because competitors in a market-place cannot set their prices without regard to the market. Costs and profits are only two factors to be considered and in order to compete effectively, businessmen may well have to adjust their

profit margins or costs in order to meet or improve on the competition. This is particularly true of the insurance industry where prices and therefore profits are based upon statistical information that is employed by all of the competitors in the market-place. If matching the price of the competition or basing your prices on the same historical information amounts to "parallel policies or matching conduct" it would appear that every individual businessman and every industry would be engaging in "parallel policies or matching conduct". It is respectfully submitted that Section 31.73(3) should be deleted from the Act.

Summary of Recommendations

Recommendation

1. The criminal offence of monopoly should be deleted from the Act.
2. Section 31.72(2)(a)(v) should be deleted from the Act.
3. Section 31.73(1)(f) should be deleted from the Act.
4. Section 31.73(3) should be deleted from the Act.

CLASS ACTIONS

While the Bureau has grave doubts about the constitutionality of the class action provisions contained in Part V.1 of the Act, the Bureau is in agreement that there is a need for a procedure whereby legitimate damage claims involving relatively small amounts of money will be dealt with fairly and efficiently. This need is under review in Ontario and Quebec and those provinces may well offer procedures of general application that are not subject to either the constitutional or procedural difficulties of the Part V.1 proposals. In the interim, it is submitted that the Federal Government should not proceed in the relatively limited area of Competition Law without awaiting the outcome of the provincial studies.

Assuming, however, the Committee recommends retention of the Part V.1 proposals, it is respectfully submitted that amendments are in order relating to procedure, costs and the proposed substitute action.

Section 31.1(1) which forms the basis for both the individual and class action provides that

"31.1(1) Any person who has suffered loss or damage as a result of

(a) conduct that is contrary to any provision of Part V, or

(b) the failure of any person to comply with an order of the Board or a court under this Act,

may, in any court of competent jurisdiction, sue for...".

Section 31.1(2) provides that the record of proceedings in any court in which that person was convicted of an offence under Part V or convicted of failure to comply with an order of the Board or a court is, in the absence of proof to the contrary, proof of the individual's or class's cause of action. Thus, without cost, the individual or class is able to have a government department prepare and prosecute the case and upon completion provide the evidence required for the civil action. As a result it is respectfully submitted that the most efficient method of providing a low-cost remedy in circumstances where a class action is thought desirable would be to provide that a conviction is a pre-condition to the commencement of a class action. Such a pre-condition would also provide further meaning for the word "contrary" in line 1 of paragraph (a) of Section 31.1(1). As currently drafted, it is ambiguous as to whether a breach of the provisions of Part V is necessary to form the basis

of the civil action although that would appear to have been the draftman's intention.

Although the materials released by the Department of Consumer and Corporate Affairs indicate that businessmen will be protected by a two-year limitation period during which time class actions must be commenced, the legislation does not so provide. Section 31.1(4) which contains the limitation provides that no action may be brought after two years from:

"(i) a day on which the conduct was engaged in, or

(ii) the day on which any criminal proceedings relating thereto are finally disposed of,

whichever is the later; and..."

As a result of paragraph (ii) above and since there is no limitation on the time in which criminal proceedings can be instituted, the limitation period may never run on class actions. In order to revive a cause of action all the members of a class need do is persuade the Advocate to institute criminal proceedings. It is submitted that the two-year period should be extended only if the criminal proceedings referred to in paragraph (ii) are instituted within the two-year period.

Subsequent to the commencement of a class action, the Bill provides in Section 39.12(1) for an application to a court to determine whether or not the proceedings may be maintained as a class action. The Bureau is of the view that this safe-guard is necessary and desirable in order to avoid frivolous or vexatious actions as is often the case in the United States where the purpose of the action is primarily to seek a settlement with the defendant rather than to proceed with the litigation. However, it is respectfully submitted that the procedure contained in Section 39.17(1) relating to exclusion of members of a class should be amended to provide that in circumstances where a court has ordered that notice be given to members of a class, the members must by notice in writing, express their wish to be included in the class and failure to give such notice should automatically exclude those failing to give notice. As currently drafted, members of the class will be automatically included in the class unless they take an affirmative step to express their wish to be excluded. As a result of the current procedure, members of the class who are unaware of their rights and yet who have claims which would be better dealt with in individual actions will find themselves excluded from maintaining an individual action because they have not taken the affirmative step of providing notice to the court. Thus, Section

39.17(1) will in many circumstances operate to the detriment of individuals who have been wronged by breach of the Act.

Section 39.14(1) provides that the Advocate may, in limited circumstances, commence a substitute action in circumstances where a court has refused to permit proceedings to be maintained as a class action. Although the Department of Consumer and Corporate Affairs emphasizes that there is a six-month limitation period during which the Advocate must commence the substitute action, it is important to note that the limitation period is the later of six months or "after the expiration of the period of two years referred to in paragraph 31.1(4)(a)". As noted above, the period referred to in Section 31.1(4)(a) is virtually unlimited with the result that the Advocate, in circumstances where a class action may not be maintained, is left with two possible remedies, i.e. the institution of criminal proceedings or the commencement of a substitute action. It is respectfully submitted that the Advocate should have only one remedy, i.e. a criminal proceeding. This is particularly so since it is a breach of the Act or the failure to comply with an order of the Board that is the cause of action. The reason stated for a substitute action is a desire to avoid unjust enrichment on the part of those parties who have breached the provisions of the Act. However, since the parties in

breach of the Act are subject to fines and other penalties on a criminal prosecution, it is submitted that there will be no unjust enrichment as the courts will consider this factor when dealing with penalties.

By reason of Section 39.15(2) which provides that any amount recovered by the Advocate in a substitute action shall be paid into the Consolidated Revenue Fund, the substitute action will result in the anomalous situation wherein the federal treasury benefits as a result of a civil cause of action created for the purpose of benefiting persons who suffer damage as a result of criminal activity. In addition, since the Advocate would, subsequent to the substitute action, still be in the position to institute criminal proceedings, the possibility of a double penalty with all benefits accruing to the federal treasury exists.

The substitute action provides the Advocate with an opportunity to maintain a civil action in which the burden of proof is substantially less than a criminal prosecution. As well, the ability to settle a civil action prior to trial will work substantially to the advantage of the Advocate in circumstances where, by reason of the Advocate's financial resources, he is able to impose a settlement

upon the defendant in the action where in other circumstances, he may be unlikely to obtain a conviction.

It would appear that Section 39.15(1) was intended to provide that in circumstances where a person has been convicted of an offence against the Act or an order has been made against him under Part IV.1 the Advocate would not be in a position to maintain a substitute action. However, the language of Section 39.15(1) is not clear. This section would appear to permit a substitute action but would operate to prevent an award of damages or the granting of any other remedy in circumstances where the person has been convicted of an offence against the Act or an order has been made pursuant to Part IV.1. It is submitted that this section should be redrafted to clearly provide that the Advocate may not maintain a substitute action in circumstances where the person has already been convicted of an offence or is subject to an order pursuant to Part IV.1. In addition, it is submitted that the section should provide that in circumstances where a substitute action is maintained against a person, the Advocate should be precluded from subsequently commencing any criminal proceedings based upon the same or substantially the same facts.

Although Sections 39.16 and 39.17(1) should operate to exclude individual actions in circumstances where

a substitute action has been brought against any person, the same would not appear to be the case. The substitute action will operate as a final judgment only against those members of the class who were not excluded. The members of the class will only be excluded if they have received notice pursuant to Section 39.12 or 39.16 with the result that since the notice requirements are in the discretion of the court, circumstances may arise where individual actions are not excluded for any members of the class with the result that the person against whom the substituted action has been brought may find that a multiplicity of individual actions in respect of the same facts are brought against it with the result that although damages may have been paid into the Consolidated Revenue Fund, the person may nevertheless find themselves liable to the individuals as well.

One of the effective deterrents to frivolous or vexatious class actions has been the costs involved in proceeding with an action in our civil courts. Costs, however, have also operated as a deterrent in circumstances where a valid cause of action exists although the claim for damages may be small. In these circumstances, it is respectfully submitted that the requirement of a criminal conviction prior to the commencement of a class action will

effectively reduce the costs involved in the litigation. In such circumstances, the costs of an application under Section 39.12 to maintain a class action would no longer be faced by the members of the class. In addition, it would be appropriate to provide that the costs of maintaining the class action are recoverable from the defendant in addition to any damage award. Section 39.2(1)(d) currently provides for this situation.

If the Committee is of the view that conviction should not be a pre-condition to the maintenance of a class action, it is respectfully submitted that Section 39.2 should be amended to provide that costs are in the discretion of the trial judge as is the case in other civil actions. This is particularly desirable in view of the trend in Canada to the type of contingency fee arrangements that have caused substantial difficulties in relation to class actions in the United States. While contingency fees are not acceptable in the majority of the Canadian provinces on the same basis as in many of the United States of America as yet, there is a trend in that direction and the combination of contingency fees and the absence of any liability for the costs of the defendant will operate to increase substantially the number of class actions commenced with a view only to extracting a settlement from the defendant.

Summary of Recommendations

Recommendation

1. The Federal Government should await the outcome of provincial studies on class actions prior to establishing a right of action.
2. A conviction should be a pre-condition to the commencement of a class action.
3. Section 31.1(4) should be amended to provide that the two-year limitation period will be extended only if criminal proceedings are instituted within the two-year period.
4. Section 39.17(1) should be amended to provide that members of the class must "opt in" in order to benefit from the action.
5. Section 39.14, providing for the substitute action should be deleted from the Act.
6. If Section 39.14 is not deleted, Section 39.15(1) should be amended to clearly indicate that the Advocate may proceed by way of criminal proceedings or a substitute action but not both.
7. Section 39.16 and 39.17(1) should be amended to exclude individual actions in circumstances where a substitute action has been brought.
8. If a conviction is not a pre-condition to a class action, costs should be in the discretion of the trial judge.

UNCERTAINTY AND THE RULE OF LAW

While there can be no doubt that competition is vital to our modern economy, it is respectfully submitted

that there also can be no doubt that our economy depends significantly on the legal system devised for the purpose of regulating our conduct and in particular, on the respect with which that legal system is held and the willingness of our citizens to act in accordance with the rules established by that system. The respect for the law and the willingness to be bound thereby depends significantly upon the individual's ability to understand and interpret the law. This is particularly so since we are deemed to know the law and has been well recognized in relation to criminal proceedings in particular. Although the movement to civil procedure reflected in the Bill somewhat alleviates a concern for the uncertainty contained in the Bill there is nevertheless a need on the part of businessmen to know and understand the law in order that they may organize their affairs in a legal and efficient manner without fear of interference or prosecution merely based on vagueness and ambiguity in the law rather than any wrongful activity.

As currently drafted the Bill will cause substantial confusion and misunderstanding not only in the business community, but also in all members of our society. The Bill introduces a significant number of new words and phrases which are in themselves extremely imprecise and incapable of interpretation with any degree of certainty.

In order to illustrate this fact, we have set out below some but not all of the new terms incorporated in the Bill:

<u>Word or Phrase</u>	<u>Section</u>
"selectively"	4 (2)
"expressly required or authorized"	4.5 (2) (a)
"expressly empowered"	and (b)
"expressly directed its attention"	
"seriously"	4.5 (2) (c)
"primary regulatory objectives"	4.5 (2) (c)
"least restrictive"	4.6 (1)
"appearing to be in authority"	10.1 (1)
"efficient allocation and utilization of resources"	27.1 (1)
"competition in respect of any product has been <u>impaired</u> "	28
"likely to engage"	29 (1)
"serious injury"	29 (1)
"as expeditiously as possible"	29 (6)
"a like offence"	30 (1)
"a substantial restriction"	31.61 (1)
"potential competition"	31.71 (2)
"any market"	31.71 (2)
"acceptable substitutes"	31.71 (4) (a)
"likely to be available"	31.71 (4) (a)
"effective competition"	31.71 (4) (b)

"trend of concentration"	31.71 (4) (c)
"size differentials"	31.71 (4) (d)
"barriers to entry"	31.71 (4) (e)
"vigorous and effective competitor"	31.71 (4) (h)
"independent force"	31.71 (4) (h)
"less restrictive of competition"	31.71 (4) (k)
"high probability"	31.71 (5)
"substantial gains in efficiency"	31.71 (5)
"by way of savings of resources for the Canadian economy"	31.71 (5)
"reasonably attainable"	31.71 (5)
"reasonable period of time"	31.71 (6)
"lessening competition substantially"	31.71 (6)
"virtually complete control"	31.71 (7)
"group of persons"	31.71 (13)
"acting in concert"	31.71 (13)
"class or species of business"	31.72 (1)
"entrench"	31.72 (2)
"cross-subsidization"	31.72 (2)
"restraining economic activity"	31.72 (2)
"relevant market"	31.72 (2)
"superior efficiency"	31.72 (4)
"superior economic performance"	31.72 (4)
"substantial control"	31.72 (5)
"small number"	31.73 (1)

"closely parallel policies"	31.73 (1)
"closely matching conduct"	31.73 (1)
"mutual recognition of their interdependence"	31.73 (3)
"substantially the same facts"	31.73 (4)
"likely to have an effect"	31.73 (5)
"to affect competition adversely"	31.74 (1)
"to stimulate or restore in any market competition"	31.74 (1)
"substantial gains in efficiency of production"	31.76 (2)
"not reasonably attainable"	31.76 (2)
"any adverse effect"	31.76 (3)
"to eliminate, completely or virtually, competition"	31.76 (4)
"has impeded, or is likely to impede, substantially"	31.77 (1)
"an efficient firm"	31.77 (1)
"a strong competitor"	31.77 (1)
"a reasonable assessment of the difference in the actual or anticipated cost of supplying customers"	31.77 (2)
"substantially affected"	31.78
"interfering to the least possible extent"	31.79
"adverse effect on prices"	32 (5.1)
"adversely affect competition"	32.1 (1)
"abnormally low"	34.1

As is obvious from the foregoing, the number of new words or phrases introduced by the Bill is enormous. In addition, as will be seen from the foregoing, many of the new words and phrases involve an element of judgment with the result that businessmen will be placed in the unfortunate position of constantly having their judgments relating to their particular businesses second-guessed by an administrative tribunal or, in certain circumstances, a court which, acting with the benefit of hindsight, may well come to a different conclusion. The degree of uncertainty brought about by legislation of this type is likely to cause significantly more difficulties than benefits. As a result it is respectfully submitted that the number of new words and phrases should be minimized and greater reliance should be placed on words or phrases that are less subjective in nature. Wherever possible definitions should be added to the Act.

It is further respectfully submitted that Section 31.91 will operate unfairly to the disadvantage of any person against whom the Advocate has applied for an order or recommendation under Part IV.1. Section 31.91 provides as follows:

"31.91(1) No application may be made by the Competition Policy Advocate to the Board for an order or recommendation under any of sections 31.2 to 31.77 unless the Competition Policy Advocate, on ex parte application made to a member of the Board under this section, satisfies such member that a prima facie case exists for the making of an order or recommendation of the nature that the Competition Policy Advocate proposes to apply for and such member certifies in writing to the Competition Policy Advocate that he has been so satisfied.

(2) A decision of a member of the Board on an application made under this section is not subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with by any court.

(3) The Board, on an application made to it for an order or recommendation under any of sections 31.2 to 31.77 may, after affording the parties thereto a reasonable opportunity to be heard, permit any amendment or variation of the application that it considers to be reasonable, including an amendment to vary the remedy or remedies applied for, notwithstanding that such amendment or variation was not considered by a member of the Board on the application under this section in relation to the same matter; and an order or recommendation of the Board is not subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with by any court on the ground that the order or recommendation does not conform with the order or recommendation that was considered by a member of the Board on the application under this section in relation to the same matter."

By reason of Section 31.91(1) the Board will be aware on any application made to it that one of its members has already decided that a prima facie case exists for the making of the order requested by the Advocate. As a result, it would appear that the Board would be reluctant in most if not in all cases to overrule the decision of one of their

members with the result that the Board will be pre-disposed in favour of the application. Thus, it is respectfully submitted that either the preliminary application provided for in Section 31.91(1) should be dispensed with or as a minimum, the application should not be ex parte but rather should be on notice to all parties concerned with full rights of discovery and cross-examination as in any other civil procedure. The rights of discovery and cross-examination should apply to the hearing before the Board itself as well as to the preliminary application.

If the Committee is of the view that the preliminary application should be retained it is respectfully submitted that Section 31.91(3) should be amended to delete therefrom the words:

"; and an order or recommendation of the Board is not subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with by any court on the ground that the order or recommendation does not conform with the order or recommendation that was considered by a member of the board on the application under this section in relation to the same matter.".

As currently drafted, the Advocate could make a preliminary application to a member of the Board with respect to one matter and present an entirely different case before the Board with the result that the parties to the application

lose whatever protection might have been afforded to them by reason of the preliminary application. If the preliminary application is to have any effect, it should not be treated as an in-house consultation between the Advocate and the Board but rather should be regarded as a means whereby the parties against whom the Advocate is seeking an order are provided an opportunity to know or respond to the case that the Advocate intends to make against them.

Summary of Recommendations

Recommendation

1. The number of new words and phrases should be minimized and greater reliance should be placed on words or phrases that are less subjective in nature. Wherever possible definitions should be added to the Act.
2. The preliminary application provided in Section 31.91(1) should be dispensed with or in the alternative the application should be on notice with full rights of discovery and cross-examination.
3. If the preliminary application is retained Section 31.91(3) should be amended to provide that the Board may only consider the matter raised on the preliminary application.

CONSTITUTIONAL ISSUES

While the shift from the criminal law to the civil law is a welcome one in many ways, it must remain extremely doubtful whether the federal government has in fact the necessary constitutional power to enact this type of legislation. Class 13 of Section 92 of The British North America Act, 1867, gives provincial legislatures exclusive power in the field of property and civil rights. Admittedly, class 2 of Section 91 of the Act reserves to the federal government the regulation of trade and commerce. This latter phrase is extremely wide and if it were read without regard to its context and other parts of the Act, it would virtually cover everything. As is clear from the case law, however, these classes cannot be read in a completely open sense. The very fact that it was necessary specifically to include such classes as banking, weights and measures, bills of exchange and bankruptcy clearly indicates that these things in themselves were not considered to fall within the general phrase "trade and commerce". Indeed, the cases show that the regulation of insurance as such is within the exclusive jurisdiction of the provinces.

Federal intervention in the past was made possible by reliance upon the criminal code. This Bill, however, now moves away from the criminal aspect and into the civil side.

While the Bureau welcomes this change of emphasis, the question remains, however, and it is a fundamental one, as to whether or not the federal government has the power to enact such legislation. On a matter of this importance and complexity (and the nature of the Bill itself shows just how complex this whole matter is), it would be logical, before the whole parliamentary machinery is brought into play, to establish whether the federal government has the necessary power to enact such legislation.

Indeed, in view of the lengthy preamble to the Act together with provisions in the Act such as Section 50 which provides that "nothing in this Act shall be construed as authorizing the Board to make an order in respect of any matter that is not within the legislative authority of Parliament", it is respectfully submitted that the Minister and the Department are well aware of the doubts surrounding the constitutional validity of the proposed legislation. In view of this fact and in view of the potential effect of the Bill, it is respectfully submitted that the Bill on enactment should be referred to the Supreme Court of Canada for a determination of the constitutionality of the same before it is proclaimed.

MISCELLANEOUS PROVISIONS(a) Definition of Merger

The Combines Investigation Act defined "merger" in Section 2 for all purposes of the Act. The Bill, on the other hand, defines "merger" in Section 31.71(1) for the purposes only of that section. However, the word "merger" appears in Section 4.6(1) and it is submitted that the same definition should be adopted for both purposes.

(b) Solicitor-Client Privilege

Section 10.1(1) provides a procedure to be followed by the Advocate in circumstances where solicitor-client privilege is claimed in respect of any book, paper, record or other document or anything on which information is or may be recorded. The section should be amended to provide that the Advocate "shall," rather than "may," seal the documents in a package and place it in the custody of any court. If the sealing of the documentation were in the discretion of the Advocate, the solicitor-client privilege would become meaningless.

(c) Information in Computer Banks

Section 10.2 provides for the retrieval of information stored in computer banks. While the Bureau is sympathetic to the difficulties encountered by the Advocate in conducting investigations, the Bureau is also aware of the costs involved in maintaining computer banks and arranging for printouts of the material in those banks. In addition, in many circumstances the material or data in the computer banks is not the property of the person who happens to maintain the banks or who maintains the terminals. It is submitted that the legislation should be amended to provide that, as is the case in connection with copies of other documents, the costs involved in obtaining or retrieving information stored in a computer bank should be borne by the Advocate. In addition, the legislation should provide that the Advocate may order the party to whom the information belongs to obtain a printout of all material in the computer bank but only that material that is the property of the business subject to investigation. In the alternative, the legislation should provide that the operator or controller of the computer bank is not liable to third parties as a result of the release of information in the bank to the Advocate.

(d) Retention of Seized Documents

Section 18(1) effectively provides that the Advocate may retain books, papers, records and other documents for a period of sixty days after they come into possession. In view of the fact that copies of this material are admissible as evidence in subsequent proceedings and in view of the sophistication of modern duplicating machinery, it is respectfully submitted that the time period within which the Advocate must return documentation should be shortened rather than lengthened. The disruption to the business activities of the business being investigated is not insignificant and since, at this stage, it has not yet been convicted of any offence it is respectfully submitted that the presumption of innocence should continue to run in its favour until the contrary is established.

(e) Price Differentiation

It is respectfully submitted that the provisions relating to price differentiation in Section 31.77 should be deleted from the Act. Experience in the United States of America has indicated the ineffectiveness of this type of legislation. In addition, as is the case with respect to

monopoly, there appears to be no justification for the provision of both civil and criminal remedies.

CONCLUSION

While the Bureau is in agreement with many of the basic principles which underlie the changes in the Combines Investigation Act that are contained in the Bill, the Bureau is deeply concerned about the manner in which those principles are being carried into effect. Of particular concern, as is evidenced throughout this brief, is the uncertainty that will result from the proposed legislation. The Bureau is in agreement with the Economic Council of Canada that the objective of competition legislation should be the promotion of dynamic efficiency, flexibility and good all-around performance in the Canadian economy. It is respectfully submitted that those objectives will be met by legislation that is to the largest extent possible capable of reasonably definite interpretation. The vagueness and ambiguity introduced into the competition legislation by the Bill will result in sufficient uncertainty to cause serious harm to the Canadian economy. Since, in most circumstances, businessmen will be unwilling to face the risk of running afoul of the Board or of breaching the criminal provisions

of the Act, the Bill will result in a loss of flexibility and a lessening of innovation with the result that the performance of the economy will suffer. A clear example of the results of uncertainty can be seen in the operation of the Foreign Investment Review Act and the subsequent government decision to take steps to attempt to ameliorate the effects of that legislation.

APPENDICE « FTE-53 »

BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA

MEMOIRE AU COMITE PERMANENT
DES FINANCES, DU COMMERCE ET
DES QUESTIONS ECONOMIQUES

PROJET DE LOI N° C-42 - LOI SUR LA CONCURRENCE

I N D E X

MEMOIRE AU COMITE PERMANENT
DES FINANCES' DU COMMERCE
ET DES QUESTIONS ECONOMIQUES

INTRODUCTION	
REGLEMENTATION DES ACTIVITES	
LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE	
a) Composition	
b) Pouvoirs de la Commission	
APPELS	
FUSIONS	
MONOPOLES ET MONOPOLES CONJOINTS	
ACTIONS COLLECTIVES	
L'IMPRECISION ET LA JUSTICE	
CONSTITUTIONALITE	
DISPOSITIONS DIVERSES	
a) Définition du mot fusion	
b) Secret professionnel	
c) Données sur ordinateur	
d) Retour de documents saisis	
e) Différenciation en matière de prix	
CONCLUSION	

BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA

MEMOIRE AU COMITE PERMANENT
DES FINANCES, DU COMMERCE ET
DES QUESTIONS ECONOMIQUES

PROJET DE LOI NO C-42 - LOI SUR LA CONCURRENCEINTRODUCTION

Le Bureau d'assurance du Canada (dénommé le BAC) est la plus importante organisation d'assureurs I.A.R.D. exerçant au Canada. Comme l'indiquent ses statuts, le BAC a pour objet :

- a) Le développement des échanges dans tous les domaines concernant les assurances I.A.R.D. ;
- b) La collecte et l'analyse de renseignements, notamment ceux d'ordre actuariel et statistique, ainsi que leur distribution, avec ou sans frais, tant à ses adhérents qu'à ses non-adhérents ;
- c) L'étude des lois existantes et des projets de loi ;
- d) Les interventions nécessaires par les moyens les mieux appropriés selon les cas ;
- e) La recherche, notamment par des projets et des campagnes pilotes visant à toujours améliorer la qualité des services offerts au public ;

- f) Les relations publiques, afin de faciliter la compréhension de la technique des assurances par le public ;
- g) Le maintien d'une éthique professionnelle élevée à tous les niveaux ;
- h) L'assistance requise par les membres pour procurer aux assurés les services les meilleurs et les plus économiques ;
- i) Toutes activités nécessaires ou accessoires à la réalisation de ses objectifs. Ne sont pas du domaine du Bureau d'assurance du Canada les questions touchant l'assurance contre la grêle, l'assurance contre les accidents et la maladie, l'assurance-vie ou l'assurance maritime.

Le BAC représente presque cent groupes de compagnies. En 1976, ces compagnies ont émis pour plus de 3 milliards de dollars de primes, soit pratiquement 90% des primes I.A.R.D. émises par tous les assureurs privés au Canada.

Le BAC est dirigé par un Conseil d'administration, qui en fixe les grandes orientations, en guide la Direction et met sur pied des comités chargés de diverses questions d'intérêt pour les membres.

Le Président du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, M. N. CAFIK, député de la circonscription d'Ontario, a demandé des réactions au projet de loi C-42, et c'est au nom de l'industrie des assurances I.A.R.D. que nous répondons à cette demande.

Le présent mémoire résume la position du BAC sur le projet de loi et a été approuvé par le Conseil d'administration. Nous ne nous sommes pas limités aux questions intéressant la seule industrie des assurances I.A.R.D. mais, en tant que membre du monde des affaires en général nous avons aussi abordé d'autres dispositions qui, dans le projet de loi, peuvent, sans toucher immédiatement notre industrie, avoir sur elle des répercussions indirectes.

A quelques exceptions près, de moindre importance, nous avons présenté notre point de vue dans l'ordre même des articles du projet. Aucune importance particulière ne doit donc être accordée à l'ordre suivi. Pour des raisons pratiques nous avons repris intégralement bon nombre des articles en cause. De plus certains mots et certaines phrases ont été soulignés par nous : cette mise en relief n'est imputable qu'à nous seuls.

REGLEMENTATION DES ACTIVITES

Etant donné que nos membres font partie d'une industrie dont l'activité est réglementée par l'Etat dans toutes les provinces, nous nous félicitons de la tentative du projet, article 4.5, de lever le doute qui pèse sur la mesure exacte dans laquelle les activités réglementées seront exemptées du respect de la Loi sur la concurrence. Etant donné son importance nous reproduisons l'article 4.5 dans son intégralité.

"4.5 (1) La Partie IV.1 et les articles 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 et 38 ne s'appliquent pas à une activité réglementée.

(2) Aux fins du présent article,

"autorité administrative" désigne une ou plusieurs personnes qui, à titre individuel ou collectif, jouissant ou non de la personnalité morale, sont investies du pouvoir de réglementer des activités en vertu d'une loi fédérale ou provinciale et s'entend également, lorsque ce pouvoir leur est conféré, des ministres de la Couronne du chef du Canada ou d'une province et du gouverneur en conseil ou des lieutenants-gouverneurs en conseil ;

"activité réglementée" désigne toute activité répondant aux conditions suivantes :

a) l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes, les catégories de personnes y compris leurs représentants, dont elle peut réglementer l'activité,

b) l'autorité administrative visée au paragraphe a) a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin, et

c) l'application de la présente loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux, en matière de réglementation, d'une loi visée à l'alinéa b)."

Nous remarquons que les articles et alinéas stipulés à l'article 4.5 (1) ci-dessus et dont les industries réglementées peuvent être exemptées ne mentionnent pas toutes les infractions stipulées dans la Loi. Bien qu'il soit peu probable qu'une autorité administrative émette des règlements tels qu'il en résulterait une infraction aux termes des divers articles dont ne fait pas mention l'article 4.5 (1),

nous estimons que l'exemption figurant à cet article devrait s'appliquer dans tous les cas où une industrie réglementée est tenue d'agir d'une manière pouvant aller à l'encontre de toute disposition de la Loi.

Bien que nous soyons en faveur du principe que le secteur réglementé de l'économie soit exempté de la Loi dans la mesure de la réglementation de son activité, et y soit soumis dans la mesure de ses activités non réglementées, nous estimons que le projet de loi est ambigu en ce qu'il ne précise pas suffisamment ce qui constitue des activités réglementées et des activités non réglementées. Plus particulièrement, les conditions stipulées à l'alinéa b de la définition de l'expression "activité réglementée" (article 4.5 (2)) donneront lieu à des difficultés d'importance étant donné que les industries réglementées ne pourront savoir si elles peuvent se prévaloir de l'exemption de l'article 4.5 (1) qu'à condition d'être absolument certaines que :

i) L'autorité administrative de laquelle elles dépendent est expressément habilitée par une loi à en réglementer l'activité ;

ii) L'autorité administrative a expressément voulu en réglementer l'activité.

Dans de nombreux cas, les lois mettant sur pied les autorités administratives en question et les habilitant à réglementer une industrie donnée sont d'une nature extrêmement générale et peuvent ne pas les habiliter "expressément", mais tout simplement leur conférer le pouvoir d'émettre des règlements d'ordre général. Ainsi, pour pouvoir s'appuyer sur l'article 4.5 (1) les industries réglementées seraient obligées de vérifier l'origine législative des pouvoirs des autorités administratives chaque fois que les règlements les obligeraient à agir d'une manière pouvant aller à l'encontre des dispositions de la Partie IV.1 ou des articles 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 ou 38 de la Loi. Outre les frais et le temps qu'elles nécessiteraient, nombreux sont les cas où ces vérifications n'apporteraient aucune réponse claire, eu égard aux difficultés d'interprétation de la Loi. Ainsi, l'industrie en cause se verrait forcée soit de refuser de suivre les directives de l'organisme public (s'exposant ainsi à des sanctions), soit d'être poursuivie pour infraction à la Loi.

La seconde condition du paragraphe b de la définition de l'expression "activité réglementée" du même article donnera naissance à de nouvelles difficultés pour les industries réglementées. Cette condition exige que l'autorité administrative ait "expressément voulu réglementer" l'activité. On pourrait espérer que le seul fait que l'autorité administrative en question ait réglementé l'activité

en cause suffise pour prouver au tribunal que ladite autorité a "expressément voulu réglementer" ladite activité, mais cela n'est pas nécessairement le cas. De plus, nombreuses peuvent être les circonstances où la réglementation peut avoir pour résultat normal et direct d'entraîner une conduite qui sans avoir été expressément stipulée par les règlements de l'autorité administrative s'est révélée nécessaire pour les respecter. Dans les cas où une industrie réglementée suit une ligne de conduite implicitement imposée par des règlements exprès, elle devrait pouvoir se prévaloir de l'exemption de l'article 4.5 (1).

La condition du paragraphe c de la définition de l'expression "activité réglementée" de l'article 4.5 (2) donne naissance à des difficultés encore plus graves. Ce paragraphe exige en effet un jugement de valeur de la part de l'industrie réglementée pour savoir si l'application de la Loi à une conduite particulière dans des circonstances données porterait "gravement" atteinte aux objectifs fondamentaux de la législation en vertu de laquelle l'industrie est réglementée. L'utilisation du mot "gravement" nous inquiète particulièrement. Vu les difficultés rencontrées par nos tribunaux dans l'interprétation du mot "indûment" dans d'autres lois, il est probable qu'il serait extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, de lui donner un sens précis. De plus "les objectifs

fondamentaux" d'une loi font rarement l'objet d'une définition non équivoque, ce qui laisse prévoir de graves difficultés dans l'acceptation d'un sens précis pour cette expression.

Eu égard aux difficultés présentées ci-dessus, nous estimons que si le projet de loi est maintenu dans sa forme actuelle, nombreuses sont les industries réglementées qui se retrouveront dans la difficile position d'avoir à contrevenir à la législation provinciale en refusant de suivre les directives de l'autorité administrative dont elles dépendent afin de pouvoir se prévaloir de l'exemption de l'article 4.5 (1). Nous estimons qu'au lieu de laisser les industries réglementées au centre d'un différent entre les autorités administratives dont elles dépendent et l'Administrateur de la politique de la concurrence (l'Administrateur), lequel peut choisir entre une étude et des poursuites au titre de la Loi, il serait préférable d'élargir l'exemption de sorte que celle-ci stipule que toute industrie réglementée est exempte de toute question stipulée à l'article 4.5 (1) tant que sa conduite est réglementée par une "autorité administrative" aux termes de la définition qui en est donnée et que sont observées les conditions que stipule le paragraphe a de la définition de l'expression "activité réglementée" dans l'article 4.5 (2). Nous estimons de plus que le mot "expressément" devrait être retiré de la première ligne du paragraphe a.

Résumé des recommandations

1. L'exemption de l'article 4.5 (1) devrait s'appliquer dans tous les cas où une industrie réglementée est tenue d'agir d'une manière pouvant aller à l'encontre de toute disposition de la Loi.
2. Le mot "expressément" devrait être retiré de la première ligne du paragraphe a de la définition de l'expression "activité réglementée" dans l'article 4.5 (2).
3. Les paragraphes b et c devraient être retirés de la définition de l'expression "activité réglementée" dans l'article 4.5 (2).

LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE

a) Composition

Dans le cadre du présent mémoire et sous réserve de la question de la constitutionnalité que nous abordons plus loin, nous reconnaissons que les pratiques traitées dans la Partie IV.1 du projet de loi peuvent être plus avantageusement réglées par des actions civiles que par l'application du droit criminel. Néanmoins une question d'importance se pose, à savoir si ces pratiques devraient relever d'un tribunal administratif ou des tribunaux de justice, et cette question exige une étude comparative des avantages relatifs des deux possibilités. Le projet de loi stipule la création

d'un tribunal administratif nommé la "Commission de la concurrence".
La composition de cette commission est traitée dans l'article 16,
qui stipule ce qui suit :

"16. (1) Est établie une commission appelée Commission de la concurrence composée

a) de cinq à sept membres permanents, et

b) d'au plus cinq membres adjoints, nommés

par le gouverneur en conseil.

2) Au moins un membre permanent de la Commission doit être une personne recevant un traitement ou une pension en vertu de la Loi sur les juges ou un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins dix ans.

3) Le gouverneur en conseil nomme un des membres permanents président de la Commission. Le Président est le fonctionnaire exécutif en chef de la Commission et il a la surveillance et la direction de ses travaux."

Les cinq à sept membres permanents doivent être nommés pour des périodes ne pouvant dépasser dix ans tandis que les cinq membres adjoints ne pourront pas être nommés pour plus de trois ans. Treize membres devront être recrutés pour compléter la composition de la Commission.

Où envisage-t-on de trouver des candidats convenables pour ces postes ? Etant donné la courte durée des mandats, il est peu probable que des candidats jeunes et qualifiés se manifestent. Ce

qui limitera le choix à des personnes atteignant l'âge de la retraite ou à des hauts fonctionnaires, des universitaires ou des personnes qui, sans véritablement disposer des compétences nécessaires rechercheront activement ces postes. Il est donc peu probable que la qualité de la Commission puisse en moyenne égaler celle des juges de nos tribunaux. En outre, la Commission ne sera pas, dans ses nominations et son administration, indépendante du ministère de la Consommation et des Corporations dont elle entendra les causes.

Les juges de nos tribunaux sont nommés à vie, ce qui ne peut manquer de protéger leur indépendance. De par leur formation et leur expérience ils disposent de la compétence voulue pour interpréter la loi, analyser les témoignages et rendre des jugements qui résument clairement les faits et la loi. De plus les tribunaux disposent déjà des outils administratifs voulus et, au contraire de certains tribunaux administratifs, sont en mesure de juger dans des délais raisonnables les cas qui leur sont présentés. En outre nous estimons que le canal des tribunaux de justice serait plus économique tant pour l'Etat que pour les parties en cause.

L'argument le plus solide en faveur d'un tribunal administratif réside dans le fait qu'étant donné que la Loi fait entrer en jeu des concepts économiques une certaine expérience est nécessaire pour les organismes décisionnels et ce besoin d'expérience

exclut toute autre considération. Bien qu'il ne fasse aucun doute que les considérations économiques seront au centre de la plupart, voire la totalité, des décisions, il est tout aussi certain que les pouvoirs de la Commission sont loin d'être négligeables et que les droits des parties qui passeront devant elle seront grandement affectés par ces décisions. Cette conclusion n'est que renforcée par l'incorporation dans la Loi de l'article 31.8 (1.1) qui stipule :

"31.8 (1.1) Nonobstant le paragraphe (1), la Commission n'est pas liée, dans la tenue de ses audiences, par les règles juridiques ni par les formalités en matière de preuve ; elle statue, dans toute procédure, de façon expéditive et sans formalisme, compte tenu des circonstances et de l'équité."

Tout en reconnaissant que les règles de la preuve ont déjà pu entraîner certaines difficultés en ce qui concerne les actions au titre de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, nous estimons que la plus grande prudence doit être exercée lorsque ces règles ne sont plus applicables, car les interprétations des tribunaux avaient pour but non pas de ralentir la justice mais de protéger les droits des parties. Si ces règles ne doivent pas s'appliquer, nous estimons que la composition de l'organisme décisionnel prend une importance capitale pour la protection des droits des parties. Cette conclusion est renforcée par l'exigence de

l'article 16 (2) qui veut qu'au moins un des membres de la Commission soit juge ou avocat et par les remarques ci-dessous sur la limitation du droit de porter en appel les décisions de la Commission. Le simple fait qu'une formation juridique soit exigée d'au moins un des membres constitue la reconnaissance de la faiblesse principale de la Commission.

Les tribunaux entendant, dans le cadre de la législation actuelle, des causes portant sur la concurrence ont refusé de se voir soumettre et d'évaluer des arguments d'ordre économique. Le présent projet de loi prévoit la prise en considération de ce genre d'argument et les tribunaux se verraient dans l'impossibilité de maintenir leur position actuelle s'ils étaient appelés à trancher les questions couvertes par la Partie IV.1 du projet de loi. Le rôle des tribunaux serait donc, comme il est normal, d'appliquer la loi aux faits qui leur sont présentés. En outre, même sans être des spécialistes en économie, les juges ont pu, par le passé, résoudre des conflits entre experts dans des domaines aussi complexes que ceux qui se présenteront en raison du projet de loi. En tenant compte de cet élément, et au vu de la formation et de l'expérience des tribunaux dans la protection des droits des parties, nous estimons qu'ils représenteront la meilleure option en ce qui concerne les questions stipulées à la Partie IV.1.

Si malgré ce qui précède votre Comité préfère encore s'en tenir à un tribunal administratif, essayons d'étudier les moyens de renforcer les modalités prévues.

Trois membres, dont au moins un membre permanent, constituent le quorum de la Commission ; d'autre part celle-ci n'est pas liée par les règles de la preuve. Il est fortement recommandé qu'un juge, ou un avocat inscrit au Barreau depuis au moins dix ans, siège à toute audience de la Commission. Le besoin d'une telle garantie est évident lorsque l'on songe que la majorité des membres de la Commission n'auront aucune expérience dans la conduite d'un tribunal administratif, l'analyse des arguments juridiques et la prise de décisions logiques qui, très souvent, exigent une interprétation de la loi elle-même.

b) Pouvoirs de la Commission

Nous estimons que si votre Comité est prêt à appuyer la composition de la Commission telle qu'elle a été proposée, le projet de loi devrait stipuler que les pouvoirs de celle-ci et de chacun de ses membres ne peuvent s'exercer que moyennant présence d'un quorum d'au moins trois membres dont un avocat inscrit au Barreau depuis au moins dix ans ou un juge. Etant donné la taille de la Commission et le fait qu'elle se composera surtout d'économistes et non de personnes d'expérience dans la

protection des droits des personnes touchées par les décisions de la Commission, nous estimons qu'afin d'assurer l'application du principe stipulé à l'article 31.79, il est essentiel qu'un économiste ne se retrouve pas seul à prendre des décisions concernant les droits des personnes. L'article 31.79 stipule :

"31.79 Dans toute ordonnance rendue en vertu de la présente Partie, la Commission doit s'efforcer de concilier l'objectif principal d'efficacité avec le plus grand respect possible des droits de tous ceux qui sont, directement ou indirectement, visés par l'ordonnance."

L'existence même de cet article montre que le ministre et ses services partagent notre inquiétude quant aux risques pour les droits de la personne.

Les deux exemples ci-dessous présentent des cas où il serait préférable que ce soit le quorum, plutôt qu'un membre seul, qui prenne les décisions.

"17. (1) Sur demande ex parte de l'Administrateur, un membre de la Commission peut ordonner que toute personne résidant ou présente au Canada soit interrogée sous serment devant une personne, ne faisant pas partie de la Commission, chargée de l'audition par l'ordonnance, ou produise à cette dernière des livres, documents, archives, d'autres pièces ou choses, et peut rendre les ordonnances qu'il estime propres à assurer la comparution et l'interrogatoire de ce témoin et la production par ce dernier des livres, documents, archives, d'autres pièces ou choses."

"17 (7) Le président de la Commission peut décerner des commissions en vue de recueillir des témoignages dans un autre pays et il peut rendre toutes ordonnances appropriées à cette fin tant pour le rapport que pour l'utilisation des témoignages ainsi obtenus."

Bien que nous pensions que la demande ex parte prévue à l'article 31.91 (1) devrait être retirée nous estimons que si le Comité décide de maintenir cet article, la demande devrait être faite au quorum et non pas à un membre seul.

Résumé des recommandations

1. Les questions traitées à la Partie IV.1. devraient relever des tribunaux de justice plutôt que d'un tribunal administratif.
2. Si l'on maintient le tribunal administratif, un avocat inscrit au Bureau depuis au moins dix ans, ou un juge, devra siéger à toute audience.
3. Les pouvoirs de la Commission et de chacun de ses membres ne devraient pouvoir s'exercer que moyennant présence d'un quorum d'au moins trois membres dont un avocat inscrit au Barreau depuis au moins dix ans ou un juge.
4. Si l'article 31.91 (1) n'est pas retiré, la demande ex parte dont il traite devrait être faite au quorum et non pas à un membre seul.

APPELS

Le projet de loi lui-même ne prévoit pas la possibilité de porter en appel les décisions de la Commission. L'article 28 de

la Loi sur la Cour fédérale s'appliquerait, évidemment, pour les causes civiles ; cet article confère à la Division des appels de la Cour fédérale le pouvoir de renverser les décisions de tribunaux fédéraux, à condition bien entendu qu'il ne s'agisse pas d'une décision de nature administrative, et même dans ce cas, à condition que la loi exige (explicitement ou implicitement) que la décision soit prise sur une base judiciaire ou quasi judiciaire.

Les pouvoirs de la Cour fédérale se limitent à la cassation de jugements dans les cas où le tribunal :

- i) N'a pas été impartial, ou a outrepassé ses pouvoirs ou a refusé de les exercer ;
- ii) A commis une erreur de droit dans sa décision, que ladite erreur figure ou non au dossier ;
- iii) A basé sa décision sur une conclusion de fait erronée motivée par la méchanceté et le caprice ou non conforme aux éléments qui lui ont été soumis.

On remarquera donc qu'au civil, ce qui, bien sûr, comprend les appels des décisions de la Commission, la Cour d'appel ne peut pas juger à la place de la Commission. Elle ne peut que rejeter la demande, casser la décision ou encore renvoyer la question

devant la Commission pour que celle-ci la réexamine comme il se doit. La fonction de la Cour d'appel se résume à veiller à ce que la Commission n'outrepasse pas ses pouvoirs et agisse dans le respect de la loi. Etant donné que les sujets traités par la Commission couvrent l'ensemble de l'activité économique du pays, nous estimons que le projet de loi devrait donner le droit de porter ses décisions en appel et accorder au tribunal d'appel, au civil, des pouvoirs semblables à ceux de la Cour d'appel que l'article 30 (6) - traitant des interdictions - stipule comme suit :

"30 (6) Une cour d'appel, en accueillant un appel en vertu du présent article, peut annuler toute ordonnance rendue par la Cour d'où l'appel est interjeté et rendre l'ordonnance qu'à son avis celle-ci aurait pu et dû rendre."

Nous ne pourrions jamais assez souligner le besoin du droit de porter en appel les décisions de la Commission. La réforme juridique ne fait qu'élargir le droit d'appel afin de protéger le public contre des décisions erronées ou arbitraires. Nous estimons que si votre Comité n'est pas prêt à accorder, comme nous le demandons, le droit de porter devant les tribunaux les décisions de la Commission, la possibilité devrait être étudiée d'établir une commission d'appel spécialisée, ou, à la rigueur,

de prévoir le droit d'appel au Cabinet.

Résumé des recommandations

1. Le projet de loi devrait donner le droit de porter en appel les décisions de la Commission et accorder au tribunal d'appel, au civil, des pouvoirs semblables à ceux accordés à la Cour d'appel par l'article 30 (6) - traitant des interdictions.

2. Si le droit de porter devant les tribunaux les décisions de la Commission n'est pas accordé, la possibilité devrait être étudiée d'établir une commission d'appel spécialisée ou de prévoir le droit d'appel au Cabinet.

FUSIONS

Le retrait des fusions des dispositions criminelles de l'article 33 est une très bonne chose. Nombreuses sont les opérations entrant dans la définition du mot fusion qui sont bénéfiques pour l'économie. Nous espérons que ce retrait ajoutera à la souplesse des affaires et de leur organisation.

Nous estimons cependant que la définition du mot "fusion" figurant à l'article 31.71 (1) du projet de loi, bien que semblable à celle de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, est trop large. L'article 31.71 (1) stipule ce qui suit :

"31.71 (1) Dans le présent article, "fusion" désigne toute acquisition d'intérêts ou prise de contrôle, par une ou plusieurs personnes, de l'entreprise ou d'une partie de l'entreprise d'un concurrent, fournisseur, client ou de toute autre personne par tout moyen notamment par voie d'achat d'actions."

La définition ci-dessus semble contenir de nombreux éléments que l'on retrouve en détail dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Mais le projet ne comporte pas les dispositions détaillées de cette Loi définissant précisément des termes comme "prise de contrôle" par exemple, ce qui fait que, dans son sens le plus large, la définition peut s'appliquer à presque toutes les opérations relatives au changement, partiel ou total, de contrôle de la plupart des entreprises. Par exemple, une fusion entraînerait la prise de contrôle par une personne de tout ou partie de l'entreprise d'une autre personne. Ceci pourrait se faire notamment par des accords de licence, des contrats de fourniture à long terme ou des entreprises en coparticipation. Si l'on veut faire en sorte que ce genre d'opérations fasse partie des fusions, il devient difficile d'envisager des cas où la définition de la fusion ne pourrait pas s'appliquer.

Comme nous l'avons déjà signalé, la définition envisagée du mot "fusion" est très semblable à celle de l'article 2 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Cette définition

s'est révélée inapplicable au criminel et nous estimons qu'elle le sera tout autant au civil.

Nous pensons que le test de part de marché appliqué aux fusions horizontales sera probablement appliqué à toutes les fusions. Etant donné l'imprécision de ce test, nous estimons que la Loi devrait comporter un test plus significatif, applicable à toutes les fusions et qui servirait de limite (de plancher) au-dessous de laquelle les fusions ne seraient pas étudiées. On pourrait envisager un test comportant une mesure de l'actif et des revenus des firmes qui fusionnent, semblable aux seuils que stipule la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Les minimums pourraient être fixés en fonction des données établies par la Commission Bryce sur la Concentration dans les industries canadiennes.

Il est intéressant de constater que dans son rapport de juillet 1969, sur lequel le projet de loi s'appuie en partie, le Conseil économique du Canada donnait une définition bien moins large du mot "fusion" :

(Traduction non officielle)

"Fusion : l'union de deux entreprises distinctes au moyen

de l'acquisition par l'une de tout ou partie de l'actif ou des actions avec droit de vote de l'autre, ou l'union de deux entreprises ou plus par l'échange d'actions."

Nous estimons que c'est cette définition qui devrait être adoptée.

Bien que l'article 31.71 (2) du projet de loi limite les dispositions sur les fusions, il manque de précision et exige que soit résolue la question de savoir si l'on risque d'assister à une réduction "sensible" de la concurrence actuelle ou potentielle. Cet article se lit comme suit :

"31.71 (2) Le présent article s'applique uniquement aux fusions non encore réalisées avant son entrée en vigueur et qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle :

- a) dans un commerce, une industrie ou une profession ;
- b) en matière de sources d'approvisionnement d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession ;
- c) en matière de débouchés d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession ;
- d) en toute matière non visée aux alinéas a) et c),

et qui, dans le cas de fusions horizontales, ont ou peuvent avoir pour effet immédiat de donner aux personnes parties à la fusion et à celles qui leur sont affiliées plus de vingt pour cent d'un marché."

Sauf en ce qui concerne les fusions horizontales, où le plancher semble se situer à 20% du marché, aucune indication n'est donnée quant à la manière d'interpréter le mot "sensible". En outre l'expression "un marché" peut être interprétée de tellement de manières qu'une définition tant soit peu étroite aura pour effet que la plupart des fusions horizontales répondront aux critères adoptés. Ainsi donc, en raison de son étendue, la définition du mot "fusion" ne sera pas limitée par l'article 31.71 (2). Les entreprises se verront dans l'obligation de prévoir leur concurrence potentielle avant de pouvoir procéder à une fusion sous peine d'une ordonnance de dissolution ou d'interdiction.

Nous estimons que le test reposant sur la part du marché, que l'on se propose d'appliquer aux fusions horizontales, finira par être appliqué à toutes les fusions. Etant donné le vague dont ce test est empreint, nous estimons que la Loi devrait le remplacer par un test plus élaboré applicable à toutes les fusions et qui servirait de plancher, c'est-à-dire de limite minimum en-dessous de laquelle les fusions ne devraient pas faire l'objet d'une étude. On pourrait par exemple utiliser un test basé sur l'évaluation de l'actif et des revenus des deux entreprises, à l'instar des seuils utilisés par la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Le niveau du plancher pourrait être établi à partir des données

rassemblées par la Commission Bryce sur la Concentration dans les industries canadiennes.

De plus nous estimons que le projet de loi est ambigu dans la mesure où il ne précise pas si la liste des facteurs (article 31.71 (4)) que la Commission prendra en considération pour l'étude des fusions est exhaustive ou simplement partielle. L'article stipule que la Commission prend en considération "ceux des éléments suivants" qu'elle juge pertinents. L'article devrait clairement indiquer que la Commission peut prendre d'autres éléments en considération.

Outre les difficultés ci-dessus que présente l'article 31.71 (4), nous estimons que des quatorze éléments actuellement énumérés par le projet de loi, au moins sept ne portent que sur la concurrence et il n'est nulle part indiqué quels sont les facteurs à prendre en considération pour déterminer si l'opération "peut vraisemblablement accroître ... l'efficacité" (article 31.71 (5)). Tels qu'ils sont présentés actuellement, les éléments à prendre en considération semblent traduire un préjugé contre toute fusion au sens de la définition de ce mot. L'article 31.71 (4) se lit comme suit :

"31.71 (4) La Commission, pour déterminer s'il y a lieu de rendre une ordonnance visée au paragraphe (3), prend en considération ceux des éléments suivants qu'elle juge pertinents sur la foi des renseignements qui lui ont été fournis :

- a) La possibilité d'obtenir d'une autre source des produits de remplacement équivalents à ceux fournis par les parties qui fusionnent ou s'apprêtent à le faire ;
- b) La possibilité pour l'importation de faire une concurrence sérieuse aux produits fournis par les parties qui fusionnent ou s'apprêtent à le faire ;
- c) Les tendances à la concentration chez les producteurs, fournisseurs et acheteurs des produits fournis par les parties qui fusionnent ou s'apprêtent à le faire ;
- d) La taille des entreprises exploitées par les parties qui fusionnent ou s'apprêtent à le faire par rapport à celles de leurs concurrents ;
- e) Les entraves à l'accès au marché en question et l'action de la fusion réalisée ou projetée sur lesdites entraves ;
- f) Les précédentes fusions réalisées par les parties qui fusionnent ou s'apprêtent à le faire ;
- g) Le comportement anticoncurrentiel qu'ont eu dans le passé les parties qui fusionnent ou s'apprêtent à le faire ;
- h) La possibilité que la fusion réalisée ou projetée entraîne la disparition, en tant que force indépendante sur le marché, d'un concurrent dynamique et efficace ;
- i) Toute preuve de l'intention de l'une des parties à la fusion réalisée ou projetée de contrôler un marché ou d'y restreindre la concurrence ;

- j) La possibilité que la fusion réalisée ou projetée entraîne la disparition de sources d'approvisionnement ou de débouchés pour un commerce, une industrie ou une profession ;
- k) La possibilité qu'à défaut de la fusion réalisée ou projetée, une des parties pourrait accéder à un nouveau marché dans des conditions plus favorables à la concurrence ;
- l) La nature et l'importance des changements et des innovations que la fusion réalisée ou projetée est susceptible d'entraîner sur un marché ;
- m) Le fait que la fusion, réalisée ou projetée, est susceptible d'avoir un effet stimulant pour la concurrence ; et
- n) La possibilité d'une faillite imminente d'une partie à la fusion réalisée ou projetée."

Outre le préjugé défavorable que révèle la liste ci-dessus, il est à noter que les éléments présentés indiquent que la Commission ne tiendra aucun compte de plusieurs principes juridiques établis au cours des années pour protéger les parties. Par exemple, l'article 31.71 (4) (g) révèle que les parties qui se proposent de fusionner pourront être jugées sur leurs antécédents plutôt que sur la valeur de la fusion elle-même, même si les personnes en cause dans les deux compagnies ou les directeurs aux moments considérés sont complètement différents. En outre, il découle de l'article 31.71 (4) (i) que l'intention de réduire la concurrence sera l'un des éléments qui sera opposé aux parties désirant fusionner. Ainsi, si l'intention n'est jamais mise en pratique ou si elle semble être

l'aboutissement logique d'autres données ou d'une autre conduite, les parties se verront jugées non sur leurs actes mais sur ce que la Commission estime être leur intention.

L'article 31.71 (5) présente une ambiguïté supplémentaire en ce que l'accroissement de l'efficacité ne doit pas pouvoir "raisonnablement être obtenu" par d'autres moyens. Ici encore la Loi ne stipule pas comment interpréter l'adverbe "raisonnablement" pas plus que la manière dont les parties pourront prouver qu'elles n'ont pas d'autres moyens à leur disposition. On peut penser qu'elles devront étudier tous autres moyens qui seraient susceptibles de produire les mêmes avantages que la fusion : cette méthode pourrait ne pas avoir de fin. Nous estimons donc que les mots "qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens" devraient être retirés de l'article 31.71 (5).

Les éléments énumérés ci-dessus indiquent aussi une nouvelle direction dans la politique de la concurrence. Le système de la libre entreprise entraîne l'élimination de la concurrence inefficace et l'entrée en lice de nouveaux concurrents. Alors que l'article 31.71 (4) sous-entend que toute diminution ou tout freinage de la concurrence, même par le fonctionnement normal du marché, constituent une raison suffisante pour l'interdiction ou la dissolution des fusions. De plus, le fardeau

de la preuve incombe aux parties qui fusionnent, en les obligeant à établir que l'opération "peut vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité" plutôt qu'à l'Administrateur, qui peut se contenter d'en présenter les conséquences néfastes.

Nous estimons que l'article 31.71 (5) risque d'introduire une certaine confusion dans les activités commerciales :

"31.71 (5) La Commission ne doit pas rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (3) lorsque les parties à une fusion réalisée ou projetée et visée par le présent article, établissent à sa satisfaction que l'opération a accru ou peut vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens."

Pour éviter le risque d'une interdiction de la Commission de la concurrence, les fusions, réalisées ou envisagées doivent "vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens". Le projet de loi n'indique pas de quelle manière les probabilités d'accroissement de l'efficacité seront mesurées. De plus les éléments qui seront utilisés pour ce calcul ne sont pratiquement pas donnés. La proposition "en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources" éclaire quelque peu les éléments à prendre en considération mais l'on peut supposer que les auteurs

du projet pourraient fournir des indications supplémentaires sans restreindre la liberté d'action de la Commission.

L'article 31.71 (5) semble indiquer que les fusions qui peuvent se justifier d'un point de vue économique ne feront pas l'objet d'une ordonnance de la Commission. Néanmoins, il semble qu'en raison de l'article 31.71 (7) même si des considérations économiques justifient une fusion, la Commission est tenue d'émettre une ordonnance à l'encontre de la fusion, même si elle peut, dans quelques rares cas, émettre une ordonnance conditionnelle qui en fait autorise la fusion.

"31.71 (7) Lorsque la Commission conclut

a) que le paragraphe (5) s'applique à une fusion réalisée ou projetée, visée par le présent article, et

b) que la fusion réalisée ou projetée donnera vraisemblablement aux participants le contrôle presque total sur un produit à l'intérieur d'un marché,

elle doit, nonobstant le paragraphe (5), rendre l'ordonnance visée au paragraphe (3) ; toutefois elle peut l'assujettir aux conditions prévues au paragraphe (6) si elle estime que la réduction ou la remise des droits de douane ou la réduction de barrières commerciales applicables à des produits qui sont ou doivent être produits ou fournis par les parties à la fusion réalisée ou projetée empêcherait celle-ci de réduire sensiblement la concurrence relativement à ce produit, ou qu'un ou plusieurs actes irrévocables pour ces parties auraient le même effet."

L'article ci-dessus dépend de l'interprétation qui est faite des mots "contrôle presque total", "marché" et "produit". Il ne fournit aucun guide dans cette interprétation et ne fait qu'accentuer l'incertitude dans laquelle se trouve le monde des affaires. Nous estimons que l'article 31.71 (7) devrait être retiré de la Loi.

Etant donné que seul l'Administrateur peut demander à la Commission une étude sur une fusion et que celle-ci n'est tenue par aucun délai pour rendre sa décision, une incertitude considérable planera sur les opérations pouvant tomber dans la catégorie des fusions aux termes de la Loi. Au contraire de la Loi de l'impôt sur le revenu (fédérale) et de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, les parties se proposant de fusionner n'ont pas la possibilité d'obtenir une décision ferme anticipée leur confirmant si elles s'engagent ou non dans une fusion prévue par les termes de la loi ou si l'Administrateur considérerait que ladite fusion pourrait faire l'objet d'une demande auprès de la Commission. Les parties devraient alors s'engager dans la fusion, avec tous les frais que cela entraîne, et courir le risque d'une ordonnance de dissolution ultérieure. La possibilité de décisions fermes anticipées devrait être étudiée, ainsi que celle d'une période donnée à la fin de laquelle en l'absence de décision de la Commission la demande de l'Administrateur serait réputée déboutée. La Loi devrait aussi prévoir une période

limite de six mois commençant à la date où la fusion parvient à la connaissance de l'Administrateur et après l'écoulement de laquelle la fusion ne peut plus faire l'objet d'une étude si l'Administrateur n'a pas fait sa demande à la Commission.

Résumé des recommandations

1. La Loi devrait définir la fusion dans les mêmes termes que le Conseil économique du Canada.
2. Un plancher devrait être établi en dessous duquel les fusions ne pourraient pas être étudiées.
3. L'article 31.71 (4) devrait être modifié et indiquer que la Commission peut prendre d'autres facteurs en considération.
4. L'article 31.71 (4) devrait être modifié pour comprendre des éléments d'ordre non économique et supprimer toute référence au passé des compagnies en cause ainsi qu'à leurs intentions.
5. L'article 31.71 (5) est ambigu et devrait être amendé pour fournir à la Commission certaines directives quant à la manière de mesurer l'accroissement de l'efficacité.
6. Les mots "qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens" devraient être supprimés de l'article 31.71 (5).
7. L'article 31.71 (7) devrait être entièrement éliminé.
8. La possibilité devrait être étudiée de décisions fermes anticipées.
9. La possibilité devrait être étudiée de fixer une période limite après laquelle, en l'absence de décision de la Commission, la demande de l'Administrateur serait réputée déboutée.

10. La Loi devrait prévoir une période limite de six mois après laquelle la fusion ne pourrait plus faire l'objet d'une étude.

MONOPOLES ET MONOPOLES CONJOINTS

Nous sommes tout à fait d'accord avec la position selon laquelle l'un des objectifs principaux de la Loi devrait être la prévention des pratiques abusives des monopoles. Néanmoins nous estimons que la Loi devrait tenir compte de la nature de l'économie canadienne, notamment de la concentration que l'on y trouve, largement en raison de la petitesse relative des marchés. En fait, le ministre lui-même avait reconnu lors de la présentation de son projet de loi et dans son communiqué de presse "le fait que dans certaines industries l'échelle de production de nombreuses entreprises ne permet pas aux entreprises canadiennes de faire une véritable concurrence aux géants, que ce soit sur le marché intérieur ou sur les marchés étrangers." C'est pourquoi la grosseur en soi ne devrait pas être considérée comme un mal ou comme devant faire l'objet d'une enquête ; la Loi ne devrait entrer en jeu que lorsque la puissance que confère la taille donne lieu à des abus.

L'une des principales difficultés auxquelles donnait lieu l'ancien article 33 - qui stipulait le délit criminel pour les monopoles - résidait dans la difficulté éprouvée à donner une définition du monopole, et plus spécialement dans certaines régions ou

ou pour certains marchés. Nous avons remarqué que le terme "monopole" est maintenant défini à l'article 31.72 (1) pour le civil et à l'article 33 (1) pour le criminel. De plus nous avons noté que l'expression "monopole conjoint" est définie à l'article 31.73 (1). Il semblerait que la définition du "monopole" à l'article 31.72 (1) et celle du "monopole conjoint" à l'article 31.73 (1) couvrent toutes les éventualités de la définition du "monopole" à l'article 33.

Etant donné les sérieuses difficultés que soulève toute définition du monopole pour un marché particulier comme nous l'indiquons ci-dessus, et étant donné que la Partie IV.1 et l'article 33 couvrent les mêmes situations, nous estimons que le délit criminel de monopole devrait être retiré de la Loi. Si en fait c'est l'abus de la situation de monopole qui inquiète le Conseil économique du Canada, la Commission peut y remédier de la manière prévue à l'article 31.72 (2) et à l'article 31.73 (2) et supprimer tout besoin des sanctions criminelles prévues à l'article 33.

Par son interdiction d'ordonnance, l'article 31.72 (4) reconnaît que les monopoles ne sont pas nécessairement mauvais et qu'ils peuvent traduire une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique. Ceci ne fait que renforcer l'argument en faveur du retrait du délit criminel de monopole que prévoit l'article 33.

Bien que nous pensions que l'abus d'une situation de monopole devrait être empêché, nous pensons aussi que la Loi devrait prévoir dans la mesure la plus large possible de lever l'incertitude qui règne, de manière à permettre aux entreprises d'organiser leur activité d'une manière posée et sans crainte d'aller par inadvertance à l'encontre de la loi. Les circonstances dans lesquelles la Commission peut émettre une ordonnance contre une entreprise pratiquant le monopole nous semblent acceptables dans leur ensemble. Néanmoins, l'article 31.72 (2) (a) (v) est tellement large qu'il ne peut faire l'objet d'aucune définition précise.

"31.72 (2) (v) de réduire l'activité économique par des procédés non visés aux sous-alinéas (i) à (iv), ou ..."

Comme dans beaucoup d'autres cas, les auteurs du projet de loi ont énuméré d'une façon suffisamment précise un certain nombre de points mais pour les faire suivre d'une disposition si générale qu'elle a pour conséquence pratique d'en supprimer toute limitation. Il est difficile d'imaginer une situation de monopole qui ne risquerait pas de restreindre d'une manière ou d'une autre l'activité économique, et si l'on veut aider les entreprises dans l'organisation de leurs affaires, la suppression de phrases d'une telle généralité s'impose.

Nos remarques sur l'article 31.72 (2) (a) (v) s'appliquent aussi à l'article 31.73 (1) (f) sur les monopoles conjoints :

"31.73 (1) (f) de réduire l'activité économique par des procédés non visés aux alinéas (a) à (e)."

Nous estimons que l'article 31.73 (3) a pour effet de soumettre les entreprises à des enquêtes et à des ordonnances qui peuvent avoir des conséquences néfastes pour leurs affaires dans des circonstances indépendantes de leur volonté.

"31.73 (3) Aux fins du présent article, il est possible de conclure qu'un petit nombre de personnes exerce un monopole conjoint même si leur orientation parallèle ou leur comportement semblable n'est fondé que sur la reconnaissance réciproque d'un lien d'interdépendance et même en l'absence d'accord ou d'arrangement entre elles."

Bien qu'un certain nombre d'autres articles nous causent des difficultés, dans la plupart des cas chaque entreprise contrôle les activités en cause. Néanmoins cela n'est pas le cas en ce qui concerne les monopoles conjoints. Il se peut que des entreprises se retrouvent dans une situation telle qu'elles ne peuvent que reconnaître l'interdépendance des membres de l'industrie et constater que toute autre activité ne pourrait que les rendre moins que compétitifs. Mais l'entreprise ne peut même pas invoquer cette même interdépendance comme défense contre les ordonnances de la

Commission. L'article prévoit en effet que l'entreprise peut faire l'objet d'une enquête si elle appartient à une certaine catégorie, et ce, que l'entreprise en cause se soit ou non livrée à une activité répréhensible.

Les effets dommageables de l'article 31.73 (3) sont encore plus évidents lorsque cet article est étudié à la lumière de la concurrence sur le marché. Etant donné les lois de l'offre et de la demande, les prix d'entreprises efficaces auront tendance à être à peu près les mêmes sans accord ou entente entre elles, ceci en raison du simple fait que les prix sont fixés en fonction du marché. Les coûts et les bénéfices sont les deux seuls facteurs à prendre en considération, et pour pouvoir se livrer une véritable concurrence, les entreprises peuvent se voir dans l'obligation d'ajuster leurs marges bénéficiaires ou leurs coûts. Ceci est particulièrement vrai de l'industrie des assurances où les prix, et donc les bénéfices, sont basés sur des données statistiques employées par tous les concurrents sur le marché. Si le fait d'avoir les mêmes prix que la concurrence ou de les baser sur les mêmes données statistiques constitue "une orientation parallèle... ou un comportement semblable" il semblerait que toutes les entreprises soient coupables. Nous estimons que l'article 31.73 (3) devrait être retiré de la Loi.

Résumé des recommandations

1. Le délit criminel de monopole devrait être retiré de la Loi.
2. L'article 31.72 (2) (a) (v) devrait être retiré.
3. L'article 31.73 (1) (f) devrait être retiré.
4. L'article 31.73 (3) devrait être retiré.

ACTIONS COLLECTIVES

Bien que nous doutions fort de la constitutionnalité des dispositions sur les actions collectives prévues à la Partie V.1 de la Loi, nous reconnaissons le besoin d'une méthode permettant de régler justement et efficacement des réclamations légitimes portant sur des montants relativement peu élevés. Ce besoin est à l'étude au Québec et en Ontario et il se peut que ces deux provinces offrent des solutions d'ordre général qui ne présenteront pas les difficultés constitutionnelles ou de procédure des propositions de la Partie V.1. En attendant, nous estimons que le gouvernement fédéral ne devrait pas plus s'avancer dans le domaine relativement étroit de la législation sur la concurrence sans attendre le résultat des travaux provinciaux.

Si l'on suppose cependant que votre Comité recommande

le maintien des propositions de la Partie V.1, nous estimons que des amendements s'imposeront en ce qui concerne les méthodes à suivre, les coûts et les actions indirectes proposées.

L'article 31.1 (1) qui forme la base des actions tant individuelles que collectives stipule ce qui suit :

"31.1 (1) Toute personne qui a subi une perte ou un préjudice par suite

a) d'un comportement allant à l'encontre d'une disposition de la Partie V, ou

b) du défaut d'une personne de se conformer à une ordonnance rendue par la Commission ou une cour en vertu de la présente Loi,

peut, devant toute cour compétente, réclamer et ...".

L'article 31.1 (2) stipule que les procès-verbaux relatifs aux procédures engagées devant tout tribunal qui a déclaré cette personne coupable d'une infraction visée par la Partie V ou l'a déclarée coupable du défaut de se conformer à une ordonnance de la Commission ou d'un tribunal constituant, sauf preuve du contraire, la preuve de la cause de l'action, que celle-ci soit individuelle ou collective. Ainsi l'individu ou le groupe demandeur peut, sans frais, faire préparer et plaider une action par un ministère et obtenir par le jugement la preuve nécessaire pour l'action civile. C'est pourquoi nous estimons que la manière la

plus efficace et la moins chère de trouver une solution lorsqu'une action collective est envisagée serait de stipuler une condamnation comme condition préalable au commencement de l'action collective. Ce genre de précondition renforcerait la signification de l'expression "allant à l'encontre" dans l'alinéa a de l'article 31.1 (1). Dans le projet de loi actuel, il n'est pas possible de savoir avec certitude si une violation des dispositions de la Partie V est nécessaire pour qu'il y ait lieu à une action civile, bien que cela semble avoir été l'intention des auteurs du projet.

Bien que les indications du ministère de la Consommation et des Corporations aient laissé penser que les entreprises seront protégées par une prescription de deux ans, le projet de loi n'aborde pas la question. L'article 31.1 (4) qui comporte la limitation stipule qu'aucune action ne peut être intentée plus de deux ans après que le dernier des jours ci-dessous s'est écoulé, à savoir :

- "i) un jour où la pratique a eu lieu, ou
- ii) le jour de la disposition finale de toutes poursuites au criminel s'y rattachant".

Etant donné l'alinéa ii) ci-dessus et le fait qu'aucune prescription ne peut jouer au criminel, la prescription peut fort bien ne jamais s'appliquer pour les actions collectives. Pour pouvoir instituer une action pour un délit normalement prescrit, il suffit de persuader

l'Administrateur d'intenter des poursuites au criminel. Nous estimons que la période de deux ans ne devrait être étendue que si les poursuites au criminel dont il est question à l'alinéa ii) sont intentées dans les deux ans.

L'article 39.12 (1) stipule qu'après le début de l'action collective soit demandée au tribunal une ordonnance déterminant si le procès sera ou non poursuivi sous forme d'action collective. Nous pensons que cette précaution est nécessaire afin d'éviter les actions de nature frivole ou vexatoire, comme cela se produit souvent aux Etats-Unis où les poursuites n'ont pour but que de forcer un règlement, sans chercher à aller jusqu'au terme de l'action. Nous estimons néanmoins que l'article 39.17 (1) qui traite du désistement des membres d'un groupe devrait être modifié pour stipuler que lorsque le tribunal a ordonné qu'avis soit donné aux membres du groupe, ceux-ci doivent sous peine d'exclusion exprimer par écrit leur désir de faire partie du groupe. Alors que dans l'état actuel des choses, les membres du groupe seront automatiquement inclus à moins d'un désistement exprès. Dans le système actuel, les membres du groupe qui ne sont pas conscients de leurs droits mais dont les griefs seraient mieux résolus par des actions individuelles se verront dans l'impossibilité d'intenter des poursuites individuelles parce qu'ils n'auront pas donné l'avis voulu au tribunal. Ainsi l'article 39.17 (1) ira dans de nombreux cas contre les intérêts de ceux qui auront été lésés.

L'article 39.14 (1) stipule que l'Administrateur peut, dans certaines circonstances, intenter une action indirecte lorsque le tribunal a refusé d'autoriser la poursuite des procédures sous la forme d'une action collective. Bien que le ministère de la Consommation et des Corporations souligne que l'Administrateur doit intenter cette action dans un délai de six mois, il est à noter que ce délai peut s'assortir du "délai de deux ans prévu à l'alinéa 31.1 (4) (a), le délai expirant le dernier étant retenu." Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, la période stipulée à l'article 31.1 (4) (a) est pratiquement illimitée ; d'où il ressort que, en cas de refus de maintien de l'action collective, l'Administrateur a deux possibilités : l'institution de poursuites au criminel ou d'une action indirecte. Nous estimons que l'Administrateur ne devrait disposer que de la possibilité d'intenter des poursuites au criminel. D'autant plus que la cause de l'action est une violation de la Loi ou un défaut d'observation d'une ordonnance de la Commission. La raison donnée pour l'action indirecte est la volonté de prévenir tout enrichissement injustifié de ceux qui ont contrevenu à la Loi. Néanmoins, étant donné qu'ils sont passibles de peines, notamment des amendes, ou de poursuites au criminel nous estimons qu'aucun enrichissement injustifié ne risque de se produire étant donné que les tribunaux tiendront compte de ce facteur pour les amendes.

L'article 39.15 (2), qui stipule que toute somme recouvrée par l'Administrateur par une action indirecte doit être versée au Fonds du revenu consolidé, entraînera une situation anormale dans la mesure où le Trésor fédéral profitera d'une action civile instituée à l'intention de personnes ayant subi un préjudice en raison d'activités criminelles. De plus, étant donné que même après l'action indirecte, l'Administrateur peut encore intenter des poursuites au criminel, il existe la possibilité d'un doublement des amendes avec tous les avantages allant au Trésor fédéral.

L'action indirecte permet à l'Administrateur d'intenter des poursuites au civil ce qui allège considérablement le fardeau de la preuve par rapport au criminel. La possibilité de régler une action au civil avant le procès favorise aussi l'Administrateur en ce que dans certains cas et en raison de ses ressources financières il peut imposer un règlement au défendeur alors qu'en d'autres circonstances il n'arriverait peut-être pas à obtenir un jugement favorable.

Il semblerait que l'intention de l'article 39.15 (1) consistait à faire en sorte que l'Administrateur ne puisse pas engager une action indirecte après qu'une personne a été trouvée coupable d'avoir contrevenu à la Loi ou qu'une ordonnance a été émise contre elle au titre de la Partie IV.1. Néanmoins le libellé de l'article 39.15 (1) n'est pas clair. Cet article semblerait autoriser les actions indirectes mais de manière à empêcher tous

dommages et intérêts ou tout autre redressement dans les cas où une personne a été trouvée coupable d'avoir contrevenu à la Loi ou qu'une ordonnance a été émise contre elle au titre de la Partie IV.1. Nous estimons que cet article devrait être remanié pour stipuler clairement que l'Administrateur n'est pas autorisé à engager une action indirecte contre une personne qui a déjà été trouvée coupable d'avoir contrevenu à la Loi ou qu'une ordonnance a été émise contre elle au titre de la Partie IV.1. En outre, nous estimons que cet article devrait stipuler que lorsqu'une action indirecte est engagée, l'Administrateur ne devrait pas pouvoir par la suite intenter d'action au criminel en s'appuyant sur les mêmes faits ou des faits à peu près identiques.

Bien que les articles 39.16 et 39.17 (1) devraient avoir pour effet d'empêcher les actions individuelles lorsqu'une action indirecte a été intentée, cela ne semble pas être le cas. L'action indirecte ne constitue de jugement définitif que dans le cas des membres du groupe qui n'avaient pas été exclus. Seuls seront exclus les membres qui auront reçu un avis au titre de l'article 39.12 ou 39.16 ; et puisque les exigences de l'avis sont laissées à la discrétion du tribunal, il peut se produire que les actions individuelles ne soient exclues pour aucun membre du groupe, de sorte que le défendeur de l'action indirecte pourrait se retrouver devant une multiplicité d'actions individuelles pour les mêmes causes et

dans l'obligation d'indemniser les demandeurs alors qu'il aurait déjà payé des dommages-intérêts au Fonds du revenu consolidé.

En ce qui concerne les actions collectives de nature frivole au vexatoire, les frais des poursuites au civil ont certes constitué un des plus puissants éléments de dissuasion. Mais ces frais ont tout autant découragé des demandeurs de bonne foi dont les dommages étaient peu élevés. Nous estimons que dans ce genre de cas l'exigence d'une condamnation au criminel avant toute action collective réduira réellement les frais du litige. Dans ces cas, les frais de la demande en vertu de l'article 39.12 pour l'action collective ne retomberaient plus sur les membres du groupe. De plus il serait normal de stipuler que les coûts de l'action collective pourront être réclamés au défendeur en plus des dommages-intérêts. L'article 39.2 (1) (d) traite déjà de ce cas.

Si votre Comité considère que la condamnation ne devrait pas constituer une condition préalable aux actions collectives, nous estimons que l'article 39.2 devrait être modifié pour stipuler que les frais sont laissés à la discrétion du juge, tout comme dans les autres actions civiles. Cette mesure est particulièrement souhaitable lorsque l'on considère la tendance qui s'établit au Canada à avoir recours au genre d'accords sur des frais conditionnels qui ont causé de graves difficultés dans le cas des actions collectives

aux Etats-Unis. Bien que dans la majorité des provinces les accords de ce genre ne soient pas encore acceptés comme ils le sont aux Etats-Unis, on peut déjà constater une tendance dans cette direction ; la combinaison des frais conditionnels et de l'absence de toute responsabilité pour les frais du défendeur augmenteront sensiblement le nombre d'actions collectives intentées uniquement dans le but d'arracher aux défendeurs un quelconque règlement.

Résumé des recommandations

1. Le gouvernement fédéral devrait attendre le résultat des études provinciales sur les actions collectives avant de fixer les droits de poursuites.
2. La condamnation devrait constituer une condition préalable à toute action collective.
3. L'article 31.1 (4) devrait être modifié pour stipuler que la prescription de deux ans ne sera interrompue que si une action au criminel est intentée à l'intérieur du délai de deux ans.
4. L'article 39.17 (1) devrait être modifié pour stipuler que les membres du groupe doivent y adhérer expressément pour pouvoir bénéficier de l'action collective.
5. L'article 39.14 prévoyant les actions indirectes devrait être retiré.
6. Si l'article 39.14 n'est pas retiré, l'article 39.15 (1) devrait être modifié pour stipuler clairement que l'Administrateur peut intenter soit des poursuites au criminel, soit une action indirecte, mais non pas les deux.

7. Les articles 39.16 et 39.17 (1) devraient être amendés pour interdire les actions individuelles lorsqu'une action collective a été intentée.

8. Si la condamnation ne constitue pas une condition préalable aux actions collectives, les frais devraient être laissés à la discrétion du juge.

L'IMPRECISION ET LA JUSTICE

Bien que la nécessité de la concurrence dans tout système économique moderne ne fasse aucun doute, nous estimons qu'il est tout autant certain que notre système économique dépend beaucoup du système juridique établi pour régler notre conduite et en particulier du respect qui lui est accordé et de la volonté des citoyens de s'y conformer. Ce respect et cette volonté dépendent largement de la possibilité de chacun de comprendre et d'interpréter la loi. Ceci est particulièrement vrai puisque nul n'est censé ignorer la loi et que ce fait a été largement reconnu, plus particulièrement en ce qui concerne les actions au criminel. Bien que la tendance vers le civil que traduit le projet de loi allège quelque peu l'inquiétude soulevée par l'imprécision de son texte, les entreprises ont quand même besoin de connaître et de comprendre la loi afin d'organiser leurs activités en conséquence sans crainte de tracasseries ou de poursuites qui ne reposeraient que sur son imprécision ou son ambiguïté, à l'exclusion de toute activité illégale.

Dans son état actuel, le projet de loi ne peut manquer de prêter à confusion et de donner lieu à des malentendus non seulement dans le monde des affaires mais aussi chez les simples citoyens. Il utilise un certain nombre de mots et d'expressions neufs qui sont en eux-mêmes extrêmement imprécis et impossibles à interpréter avec tant soit peu de certitude.

A titre d'illustration nous avons établi un échantillon de quelques termes nouveaux présentés par le projet de loi :

<u>Terme</u>	<u>Article</u>
D'une manière sélective	4 (2)
Expressément prescrite ou autorisée	4 (5) a et b
Expressément habilitée	4 (5) a et b
Expressément voulu	4 (5) a et b
Gravement	4.5 (2) (c)
Objectifs fondamentaux	4.5 (2) (c)
Restreindre le moins possible	4.6 (1)
Semble en avoir la responsabilité	10.1 (1)
Affectation et utilisation efficaces des ressources	27.1 (1)
La concurrence relativement à un produit a été diminuée	28
Susceptible d'avoir	29 (1)
Atteinte grave	29 (1)

Avec toute la diligence possible	29 (6)
Une infraction semblable	30 (1)
Une réduction sensible	31.61 (1)
Concurrence potentielle	31.71 (2)
Un marché	31.71 (2)
Produits de remplacement équivalents	31.71 (4) (a)
Concurrence sérieuse	31.71 (4) (b)
Tendances à la concentration	31.71 (4) (c)
Taille des entreprises	31.71 (4) (d)
Entraves à l'accès au marché	31.71 (4) (2)
Concurrent dynamique et efficace	31.71 (4) (h)
Force indépendante	31.71 (4) (h)
Plus favorables à la concurrence	31.71 (4) (k)
Peut vraisemblablement	31.71 (5)
Accroître sensiblement l'efficacité	31.71 (5)
En réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources	31.71 (5)
Peuvent raisonnablement être obtenues	31.71 (5)
Délai raisonnable	31.71 (6)
Réduire sensiblement la concurrence	31.71 (6)
Contrôle presque total	31.71 (7)
Groupe de personnes	31.71 (13)
Agissant de concert	31.71 (13)
Catégorie ou espèce d'entreprise	31.72 (1)
Consolider	31.72 (2)

Financements compensatoires	31.72 (2)
Réduire l'activité économique	31.72 (2)
Sur le marché en cause	31.72 (2)
Supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique	31.72 (4)
Contrôler sensiblement	31.72 (5)
Un petit nombre	31.73 (1)
Orientations parallèles	31.73 (1)
Comportements semblables	31.73 (1)
Reconnaissance réciproque d'un lien d'interdépendance	31.73 (3)
Les faits ... sont les mêmes ou sensiblement les mêmes	31.73 (4)
Sont susceptibles de produire les effets	31.73 (5)
Susceptible de nuire à la concurrence	31.74 (1)
Rétablir ni favoriser, sur un marché, la concurrence	31.76 (2)
Accroître sensiblement l'efficacité	31.76 (2)
Ne peuvent raisonnablement être obtenues	31.76 (2)
Les effets défavorables	31.76 (3)
Éliminera certainement ou vraisemblablement la concurrence	31.76 (4)
A entravé ou est susceptible d'entraver sensiblement	31.77 (1)
Une firme efficace	31.77 (1)
Un concurrent sérieux	31.77 (1)
Une évaluation raisonnable du coût réel ou prévisible	31.77 (2)

Affecter sensiblement	31.78
Le plus grand respect possible des droits	31.79
Un effet défavorable sur les prix	29 (5.1)
Entraver la concurrence	32.1 (1)
Anormalement bas	34.1

Comme on peut le constater le nombre de nouvelles expressions utilisées dans le projet de loi est énorme. En outre, bon nombre d'entre elles font entrer en jeu un élément d'appréciation de sorte que les jugements des entreprises risqueront d'être remis en cause par un tribunal administratif ou, dans certains cas, par un tribunal qui, mettant à profit sa meilleure connaissance de la loi, pourrait en arriver à des conclusions différentes. Le degré d'imprécision de ce genre de loi risque d'entraîner plus d'inconvénients que d'avantages. C'est pourquoi nous estimons que les nouvelles expressions devraient être réduites à un minimum et qu'il serait souhaitable que la Loi repose sur des termes moins subjectifs. Dans la mesure du possible, la Loi devrait comporter des définitions.

Nous estimons aussi que l'article 31.91 est injuste envers ceux contre qui l'Administrateur a demandé une ordonnance ou une recommandation en vertu de la Partie IV.1. L'article 31.91 stipule ce qui suit :

"31.91 (1) Avant que l'Administrateur puisse demander à la Commission une ordonnance ou une recommandation visées aux articles 31.2 à 31.77, il faut qu'il prouve *prima facie*, sur requête ex parte présentée, en vertu du présent article, à un membre de la Commission, les faits justifiant une telle ordonnance ou recommandation et que le membre de la Commission confirme par écrit à celle-ci que ladite preuve a été faite.

(2) La décision rendue par le membre de la Commission à la suite de la demande présentée en vertu du présent article n'est susceptible d'aucun recours devant toute cour, notamment par voie de révision, d'injonction, d'évocation ou autrement.

(3) La Commission, saisie d'une demande d'ordonnance ou de recommandation visées aux articles 31.2 à 31.77 peut, après avoir donné aux parties en cause la possibilité de se faire entendre, autoriser toute modification de la demande qu'elle estime raisonnable, notamment une modification touchant aux mesures réclamées, même si ladite modification n'avait pas été soumise au membre de la Commission sur requête visée au présent article et relative à la même affaire ; l'ordonnance ou la recommandation de la Commission n'est susceptible d'aucun recours devant toute cour, notamment par voie de révision, d'injonction, d'évocation ou autrement, au motif qu'elle ne correspond pas à l'ordonnance ou à la recommandation qui avait été soumise à un membre de la Commission sur requête visée au présent article et relative à la même affaire."

De par l'article 31.91 (1) la Commission saura, pour toute demande qui lui est faite, que l'un de ses membres a déjà décidé que les faits *prima facie* justifient l'ordonnance demandée par l'Administrateur. On pourrait donc s'attendre à ce que la Commission hésite, dans la plupart des cas, sinon tous, à revenir sur la décision d'un de ses membres. Nous estimons donc qu'il faudrait soit supprimer la requête préliminaire stipulée à l'article 31.91 (1),

soit, à la rigueur, que cette requête ne soit pas ex parte mais soit signifiée à toutes les parties, celles-ci disposant des droits de signification des défenses et de contre-interrogatoire qui accompagnent généralement les actions au civil.

Si votre Comité pense que la requête préliminaire devrait être maintenue, nous estimons que le passage suivant devrait être retiré de l'article 31.91 (3) :

" ; l'ordonnance ou la recommandation de la Commission n'est susceptible d'aucun recours devant toute cour, notamment par voie de revision, d'injonction, d'évocation ou autrement, au motif qu'elle ne correspond pas à l'ordonnance ou à la recommandation qui avait été soumise à un membre de la Commission sur requête visée au présent article et relative à la même affaire."

Avec le projet actuel, l'Administrateur pourrait faire, sur une question donnée, une requête préliminaire à un membre de la Commission, puis présenter à celle-ci un cas entièrement différent ; de sorte que les parties perdraient la protection éventuelle qu'ils auraient pu escompter en vertu de la requête préliminaire. Pour avoir un minimum d'utilité, elle ne doit pas être considérée comme une sorte de consultation interne entre l'Administrateur et la Commission mais comme un moyen permettant aux parties à l'en-droit desquelles l'Administrateur demande une ordonnance de connaître et combattre le procès que l'Administrateur a l'intention de leur intenter.

Résumé des recommandations

1. Les nouvelles expressions devraient être réduites au minimum et remplacées par des termes moins subjectifs. Des définitions devraient être ajoutées dans la mesure du possible.
2. La requête préliminaire stipulée à l'article 31.91 (1) devrait être supprimée ou, à la rigueur, la demande devrait s'accompagner d'un avis avec droits de signification de défense et de contre-interrogatoire.
3. Si le principe de la requête préliminaire est maintenu, l'article 31.91 (3) devrait être modifié et stipuler que la Commission ne peut traiter que les questions présentées dans la requête préliminaire.

CONSTITUTIONALITE

Bien que nous nous félicitons à de nombreux égards du passage du criminel au civil, il est encore douteux que le gouvernement fédéral ait les pouvoirs constitutionnels voulus pour proposer ce genre de loi. L'article 92.13 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 donne aux provinces le droit de légiférer en ce qui concerne les droits de la propriété et les droits civils. Il faut reconnaître que l'article 91.2 réserve au gouvernement fédéral la réglementation de l'activité commerciale. Cette expression est extrêmement large et, prise hors contexte, pourrait pratiquement tout couvrir. La jurisprudence montre clairement que ces articles ne peuvent pas se lire absolument. Le fait même qu'il ait fallu apporter des

précisions comme la banque, les poids et mesures, les lettres de change et les faillites indique clairement que ces réalités en elles-mêmes n'étaient pas réputées couvertes par le terme général d'activité commerciale. En fait, la jurisprudence montre que la réglementation des assurances en tant que telle relève exclusivement des provinces.

Le gouvernement fédéral a pu intervenir dans ce domaine en s'appuyant sur le Code criminel. Mais le projet de loi fait passer l'accent sur le civil au détriment du criminel. Bien que nous nous félicitions de cette tendance, nous devons quand même poser la question, certes fondamentale, de savoir si le gouvernement fédéral a autorité pour faire adopter ce genre de loi. Etant donné l'importance et la complexité du sujet - amplement démontrées par la nature du projet de loi - il serait logique d'avoir une réponse à la question avant de mettre en marche toute la machine parlementaire.

En fait, devant la longueur du préambule et des dispositions telles que l'article 50 - qui stipule : "aucune disposition de la présente loi ne doit être interprétée comme autorisant la Commission à rendre des ordonnances sur des sujets qui ne relèvent pas de la compétence législative du Parlement" - nous estimons que le ministre et ses services sont pleinement

conscients des doutes entourant la constitutionnalité du projet de loi. C'est pourquoi - et compte tenu des effets que pourrait avoir le projet de loi - nous estimons que dès son adoption le projet devrait être porté devant la Cour suprême du Canada afin que celle-ci en détermine la constitutionnalité avant la proclamation.

DISPOSITIONS DIVERSES

a) Définition du mot fusion

La Loi sur les enquêtes relatives aux coalitions définissait le mot fusion à l'article 2 ; cette définition était valable pour toute la Loi. Le projet de loi définit ce mot à l'article 31.71 (1) et à la seule fin de ce même article. Or le mot fusion figure aussi à l'article 4.6 (1). Nous estimons que la même définition devrait s'appliquer dans les deux cas.

b) Secret professionnel

L'article 10.1 (1) donne la méthode à suivre lorsque le secret professionnel est invoqué relativement aux supports d'information, notamment les livres, les pièces, les archives, etc. Cet article devrait être modifié et stipuler que l'Administrateur "doit" plutôt que "peut" placer les documents dans une

enveloppe scellée qu'il confie à la garde d'un tribunal. Si le choix était laissé à l'Administrateur, le secret professionnel disparaîtrait.

c) Données sur ordinateur

L'article 10.2 prévoit la fourniture de données placées sur ordinateur. Bien que nous comprenions les difficultés que pourra rencontrer l'Administrateur dans ses enquêtes, nous sommes aussi conscients des coûts des ordinateurs et de ceux des états imprimés des données qu'ils contiennent. De plus il est fréquent que les données emmagasinées dans l'ordinateur n'appartiennent pas aux propriétaires de celui-ci ou des terminaux. Nous estimons que le projet de loi devrait être modifié et stipuler que, comme pour la reproduction d'autres documents, les coûts d'extraction des données sur ordinateur devraient être supportés par l'Administrateur. En outre, il devrait être stipulé que l'Administrateur peut ordonner au propriétaire des données d'obtenir des états imprimés de celles-ci mais uniquement dans la mesure des données appartenant à l'entreprise sur laquelle porte l'enquête. Ou à la rigueur, le projet devrait stipuler que le maître de l'ordinateur est déchargé de toute responsabilité en ce qui concerne la fourniture à l'Administrateur des données emmagasinées dans l'ordinateur.

d) Retour de documents saisis

L'article 18,1 stipule que l'Administrateur peut garder pendant 60 jours les documents saisis. Etant donné la qualité des appareils de reproduction, et le fait que les copies peuvent servir de preuve devant les tribunaux, nous estimons que le délai accordé à l'Administrateur devrait être réduit plutôt qu'augmenté. Il faut aussi tenir compte du dérangement non négligeable occasionné à l'entreprise soumise à l'enquête ; et puisque à ce moment-là elle n'a pas encore été trouvée coupable de quoi que ce soit, nous estimons qu'elle devrait être présumée innocente jusqu'à preuve du contraire.

e) Différenciation en matière de prix

Nous estimons que les dispositions relatives aux différenciations en matière de prix stipulées à l'article 31.77 devraient être supprimées. L'expérience a montré, aux Etats-Unis, l'inutilité de ce genre de loi. En outre, comme dans le cas des monopoles, le doublement des mesures au civil et au criminel ne semble pas se justifier.

CONCLUSION

Tout en approuvant un grand nombre des principes à la base des modifications à la Loi sur les enquêtes relatives

aux coalitions que contient le projet de loi, nous nous inquiétons de la manière dont ces principes sont mis en application. Comme nous l'avons souligné tout au long du présent mémoire, nous sommes particulièrement préoccupés par l'incertitude que fera naître la nouvelle loi. Nous partageons le point de vue du Conseil économique du Canada selon lequel toute loi sur la concurrence devrait avoir pour objectif de promouvoir l'efficacité, le dynamisme, la souplesse et les performances de l'économie canadienne. Nous estimons que seule une loi dont l'interprétation ne peut pas prêter à confusion sera en mesure d'atteindre ces objectifs. L'imprécision et l'ambiguïté du projet de loi ne peuvent manquer d'avoir des conséquences néfastes sur l'économie canadienne. Etant donné que la plupart des entreprises ne voudront pas courir le risque de contrecarrer la Commission ni de contrevenir aux dispositions criminelles de la Loi, le projet de loi entraînera une perte de souplesse et une baisse de l'esprit d'innovation, et donc des répercussions négatives sur l'ensemble de l'économie. La Loi sur l'examen de l'investissement étranger présente un bon exemple des conséquences que peut avoir l'imprécision d'une loi, le gouvernement ayant été obligé de prendre les mesures voulues pour essayer d'y apporter les améliorations indispensables.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Insurance Bureau of Canada:

Mr. Daniel Damov, President and Chief Executive Officer;
Mr. R. F. Wilson, Q.C., Legal Counsel.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research;
Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

Du Bureau d'assurance du Canada:

M. Daniel Damov, président et agent exécutif en chef.
M. R. F. Wilson, c.r., conseiller juridique.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches;
M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

CAI xc
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 69

Thursday, June 30, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 69

Le jeudi 30 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the
Combines Investigation Act and to amend the
Bank Act and other Acts in relation thereto or in
consequence thereof.

CONCERNANT:

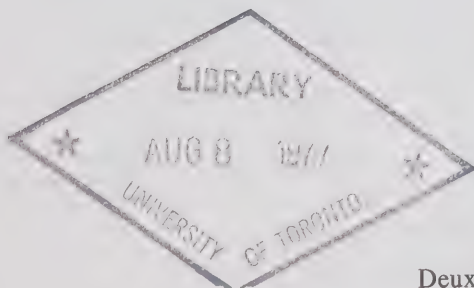
L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des
modifications corrélatives à la Loi sur les banques
et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik

Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

Clarke
(*Vancouver Quadra*)

Clermont

Demers

Dupras

Gray
Huntington
Kaplan
Kempling
Lambert (*Bellechasse*)

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik

Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

Lambert
(*Edmonton West*)

Langlois

Martin

McCain

O'Connell
Philbrook
Ritchie
Saltsman
Stevens—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 30, 1977

(84)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:52 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Demers, Gray, Kemping, Lambert (*Edmonton West*), McCain and Philbrook.

Witnesses: Mr. W. A. Macdonald, Q.C. of McMillan, Binch, Barristers and Solicitors; Mr. J. W. Rowley of McMillan, Binch, Barristers and Solicitors; Mr. H. J. Hemens, Consultant, Dupont of Canada Ltd. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes or Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Macdonald made a statement.

The witnesses answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Messrs. W. A. Macdonald, J. W. F. Rowley, H. J. Hemens and J. W. Younger be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-54"*).

In accordance with the resolution of the Committee of Thursday, June 16, 1977, the statement by Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs, is printed as an appendix to this day's Minutes or Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-55"*).

During the course of the meeting, Counsel to the Committee, questioned the witnesses.

At 12:18 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. Wednesday, July 6, 1977.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 JUIN 1977

(84)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 52 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clermont, Demers, Gray, Kemping, Lambert (*Edmonton-Ouest*), McCain et Philbrook.

Témoins: M. W. A. Macdonald, c.r., de McMillan, Binch, avocats; M. J. W. Rowley, de McMillan, Binch, avocats; M. H. J. Hemens, conseiller, Dupont du Canada Ltée. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches, M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité; M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherches.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Macdonald fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par MM. W. A. Macdonald, J. W. F. Rowley, H. J. Hemens et J. W. Younger soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "FTE-54"*).

Conformément à la résolution du Comité du jeudi 16 juin 1977, l'exposé de M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations, est joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "FTE-55"*).

Au cours de la séance, le Comité interroge les témoins.

A 12 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 6 juillet 1977, à 15 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 30, 1977

• 0954

[Text]

The Chairman: We shall resume consideration of the subject matter of Bill C-42 and matters related thereto.

We have before us the law firm of McMillan, Binch, Barristers and Solicitors from Toronto. We have to my immediate right Mr. W. A. Macdonald, Q.C., and to his right, Mr. J. W. Rowley; and to his right, Mr. Hemens, a consultant with Du Pont of Canada Limited. I would like, at this time, to ask Mr. Macdonald whether he would like to make a brief opening statement to highlight the areas of concern they have in respect to the subject matter of Bill C-42?

• 0955

M. Clermont: Monsieur le président, s'il vous plaît . . .

Le président: Yes! Monsieur Clermont.

M. Clermont: Les témoins viennent-ils devant le Comité en leurs noms personnels ou représentent-ils des groupes?

The Chairman: Originally, submissions were made in the name of McMillan, Binch. I contacted McMillan, Binch to find out whether they were making representations on behalf of the law firm or on behalf of a number of other clients—similar to another law firm that appeared before us just the other day. I was informed that they are expressing the views of a variety of their clients. I think Mr. Macdonald will be making that point clear . . .

Mr. Clermont: Thank you, sir.

The Chairman: . . . in his opening statement. Thank you very much, Mr. Clermont. Mr. Macdonald.

Mr. W. A. Macdonald, Q.C. (McMillan, Binch, Barristers and Solicitors): Thank you very much, Mr. Chairman. We appreciate your rescheduling us so quickly on the last day before a holiday weekend.

Mr. Chairman, this appearance relates to two submissions made to this Committee in May of this year. The first is a submission of Messrs. Hemens, Rowley, Steele, Younger and myself with respect to class actions for combines breaches, and the second is a submission by Mr. Rowley and myself on certain other major divisions of the bill. Messrs. Rowley and Hemens are present with me today, as the Chairman has noted. Unfortunately, due to the change in time for our appearance, neither Mr. Steele nor Mr. Younger could be present. They asked me to express their regrets. Mr. Hemens has for many years been General Counsel for Du Pont of Canada; Mr. Steele is President of Grocery Products Manufacturers of Canada; Mr. Younger is General Counsel for Stelco; and, as the Chairman said, Mr. Rowley and I are partners with the law firm of McMillan, Binch in Toronto.

If it suites the Committee, Mr. Chairman, we thought initially the three of us might respond to questions on class

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 30 juin 1977

[Translation]

Le président: Nous reprenons l'examen du fond du Bill C-42 et des questions y relatives.

Nos témoins d'aujourd'hui sont des avocats-conseils de la maison McMillan, Binch, de Toronto. A ma droite se trouve M. W. A. Macdonald, C.R., et à sa droite, M. J. W. Rowley; à sa droite, M. Hemens, expert-conseil auprès de *DuPont du Canada Limitée*. J'aimerais demander à M. Macdonald de nous présenter brièvement les principales opinions de son groupe en ce qui concerne le Bill C-42.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, please . . .

The Chairman: Oui! Mr. Clermont.

Mr. Clermont: Are the witnesses appearing before the Committee on their own behalf or on behalf of other groups?

Le président: À l'origine, les présentations ont été faites au nom de McMillan, Binch. J'ai rejoint la maison McMillan, Binch pour savoir si les témoins allaient exprimer l'opinion de la maison ou celle d'un certain nombre de ses clients, comme cela s'est produit pour une autre maison d'avocats qui a comparu devant nous l'autre jour. On m'a répondu que les témoins exprimaient les opinions de leurs divers clients. Je pense que M. Macdonald expliquera cela clairement . . .

M. Clermont: Merci, monsieur.

Le président: . . . dans sa déclaration préliminaire. Merci beaucoup, monsieur Clermont. Monsieur Macdonald.

M. W. A. Macdonald, C.R. (McMillan, Binch, maison d'avocats-conseils): Merci beaucoup, monsieur le président. Nous vous savons gré d'avoir modifié votre horaire pour nous recevoir assez rapidement, la veille même d'une fin de semaine de congé.

Monsieur le président, notre comparution est liée à deux présentations faites devant ce comité en mai dernier. La première était une présentation de MM. Hemens, Rowley, Steele, Younger et moi-même en ce qui concerne les procès d'action collective pour infractions relatives aux coalitions, et la deuxième était une présentation de M. Rowley et moi-même sur certains autres aspects importants du bill. MM. Rowley et Hemens sont présents aujourd'hui, comme l'a signalé monsieur le président. Malheureusement, en raison de la modification de l'horaire de notre comparution, M. Steele et M. Younger ne peuvent pas être des nôtres. Ils m'ont demandé de transmettre leurs excuses. M. Hemens est, depuis bien des années, conseiller général de DuPont du Canada, M. Steele est président des fabricants canadiens de produits d'alimentation; M. Younger est conseiller général de Stelco; comme l'a dit le président, M. Rowley et moi-même sommes des associés de la maison d'avocats McMillan, Binch, de Toronto.

Si le comité le veut bien, monsieur le président, nous avons pensé répondre d'abord, tous trois, aux questions relatives aux

[Texte]

actions, and that when those are completed, Mr. Rowley and I could go on to deal with the subjects in our joint submission.

A prior word, which may be responsive to Mr. Clermont's enquiry about the background to the two submissions, may be of assistance. First, on class actions, it was thought a couple of years ago it would be helpful if a position could be developed that would be reasonably acceptable to government, business and other interested parties. Second, on the other major issues, it was thought individual briefs from affected parties might be usefully supplemented by a more comprehensive conceptual assessment than one would expect from submissions aimed at particular issues of concern to particular parties. Each of us here has associations with individual companies and business groups, but these particular submissions represent our individual views and, as well, our answers. We do believe most of those with whom we are associated would share the general views expressed, if not every particular view, but the submissions are personal and are not made on their behalf, as such.

There are five main subjects addressed in the two briefs to which we would like to draw the Committee's attention today: first, the reform process itself, to date; second, class actions, including the proposed substitute action of the new Competition Advocate; third, powers and control of the Competition Advocate; fourth, the scope and accountability of the Board; and, finally, the possibilities, as we see them, for achieving a broadly acceptable and effective bill.

• 1000

On the competition reform process, the process started more than ten years ago with the reference to the Economic Council. In our judgment, it has taken too long and has been unnecessarily quarrelsome. We believe a primary reason for this has been the consistent overreaching of each successive bill. The provisions in each case have gone beyond the recommendations of the two independent reports commissioned by the government—the Economic Council report and the Skeoch Report. They have also been insensitive to practical workability, constitutional requirements, the need for reasonable certainty in business decisions, basic principles of legal justice and the dangers of too much power in the hands of tribunals and bureaucrats. Time after time, the legal draftsman has cast the widest possible net, while officials have sought to give assurance that the intent was reasonable. In reacting to legislation of this sort, the unfair impression has been created in some quarters of a business community that is antagonistic to an effective competition statute in Canada. We do not believe that is true.

On class actions and the substitute action of the competition advocate, the Economic Council did not recommend class actions and the Skeoch Report was cautious and sceptical. The Williams Report was one-sided from a known strong class-action advocate. Its proposals were extreme, going well beyond

[Traduction]

actions collectives et, une fois ceci terminé, M. Rowley et moi-même pourrions traiter des sujets qui figurent dans notre présentation conjointe.

J'aimerais d'abord fournir quelques précisions, qui répondront peut-être à la question de M. Clermont quant aux deux présentations. Premièrement, en ce qui concerne les actions collectives, nous pensions, il y a deux ans, qu'il serait utile d'élaborer une position que le gouvernement, le monde des affaires et d'autres parties intéressées jugeraient raisonnablement acceptable. Deuxièmement, pour ce qui est des autres grandes questions, nous jugions que les mémoires respectifs des parties intéressées pourraient être complétés de manière utile par une évaluation conceptuelle plus exhaustive qu'on ne l'attendrait de présentations traitant des préoccupations de chaque partie. Chacun de nous ici présent a des liens avec certaines entreprises et groupes commerciaux; toutefois, cette présentation en particulier représente nos opinions personnelles ainsi que nos réponses. Nous pensons que la plupart des personnes et organismes auxquels nous sommes liés partageraient la plupart de ces opinions, sinon toutes, mais nous les présentons en notre nom propre et non au leur.

Les deux mémoires traitent de cinq sujets principaux sur lesquels nous aimerions attirer l'attention du comité aujourd'hui: premièrement, le processus de réforme lui-même, jusqu'à présent; deuxièmement, les actions collectives, y compris les actions indirectes que pourrait intenter l'administrateur de la politique de la concurrence; troisièmement, les pouvoirs de l'administrateur de la politique de la concurrence et son contrôle; quatrième, la puissance et la responsabilité de la Commission; enfin, les possibilités que nous envisageons de créer un projet de loi généralement acceptable et efficace.

Le processus de réforme des lois de la concurrence a été amorcé il y a plus de dix ans à l'initiative du Conseil économique. Selon nous, ce processus a été trop long et a fait l'objet de litiges. Nous pensons que cela est essentiellement dû à l'élargissement constant de la portée des projets de loi successifs. Dans chaque cas, les dispositions des projets de loi ont dépassé les recommandations des deux rapports indépendants commandités par le gouvernement, je veux parler du rapport du Conseil économique et du rapport Skeoch. Ils n'ont pas tenu compte des concepts de praticabilité, des exigences constitutionnelles, de la nécessité d'établir un climat de certitude pour ce qui est des décisions touchant les entreprises, des principes fondamentaux de la justice légale et des dangers que représente un pouvoir trop grand concentré entre les tribunaux et les bureaucrates. A plusieurs reprises, les rédacteurs ont voulu donner aux projets de loi une portée le plus vaste possible, alors que les fonctionnaires se sont efforcés de garantir que l'intention desdits projets de loi était raisonnable. Dans certains secteurs du monde des affaires, une impression défavorable a été créée par ces projets de loi que l'on a considérés comme étant à l'opposé d'une loi efficace de la concurrence au Canada. Nous ne pensons pas que cela soit vrai.

En ce qui concerne les actions collectives et les actions indirectes de l'administrateur de la concurrence, le Conseil économique n'a pas recommandé des actions collectives et le Rapport Skeoch s'est montré prudent et sceptique. Le Rapport Williams s'est montré assez partial à l'endroit de l'administra-

[Text]

the position in the United States. They were also heavily weighted in favour of plaintiffs and of creating a plaintiffs' bar based on an incentive system more beneficial in reality to lawyers than to consumers. The proposals of the bill nonetheless represent an improvement from the extreme Williams position, but they have two major defects which merit careful examination by the Committee.

First, they are not yet even-handed in all important respects; secondly, the substitute action is unnecessary to enforce combines law or to prevent so-called unjust enrichment. It is also contrary to the long-standing and, in our view, well-founded separation of private actions and public law enforcement. Finally, it would give too much additional power to the competition advocate.

The submission on class actions details these defects in sections 5 and 6, and sets forth in section 7 what we think should be a broadly acceptable alternative approach, along with specific amendments to achieve that approach.

On the powers and control of the competition advocate, it needs to be recognized that until now the advocate, as the combines director, has been primarily concerned with criminal matters. Now he is also certain to have important responsibilities in bringing civil proceedings before the competition board.

The proposed position of the advocate under the bill has four major defects. First, he has too many separate powers, which cumulatively could put him in a strong position of potential intimidation. Secondly, his criminal and civil powers are not sufficiently subject to the control of the courts and the Attorney General in the case of criminal investigations, or of the Minister of Consumer and Corporate Affairs in the case of board proceedings. Thirdly, investigatory powers appropriate to criminal investigation have been inappropriately extended to civil proceedings. Finally, the appropriate confidentiality of information obtained by extraordinary powers has not been ensured either within Canada or in relation to foreign jurisdictions. The submission of Mr. Rowley and myself analyses the powers of the advocate on pages 30 to 36 of section 3 of our brief, and specific recommendations are found in section 9.

The scope and accountability of the competition board as proposed is subject to two major shortcomings. First, the scope of potential board intervention is too great and uncertain; secondly, the lack of board accountability and its wide powers to mandate behaviour is deeply worrying. The lack of full appeal on mistakes of fact is in our view unnecessary and unreasonable, and the board's ability to override Parliament

[Translation]

teur des actions collectives. Ses propositions étaient extrêmes et dépassaient de loin la position adoptée par les États-Unis. Ils se sont également montrés fermement en faveur des plaignants et se sont efforcés, par le biais de divers encouragements, d'établir un système qui en réalité est beaucoup plus profitable aux avocats qu'aux consommateurs. Cependant, les dispositions du projet de loi représentent une amélioration par rapport à la position extrême du Rapport Williams, mais comportent deux défauts essentiels que le Comité doit examiner avec soin.

Tout d'abord, elles manquent d'uniformité à plusieurs égards; deuxièmement, les actions indirectes ne suffisent pas à mettre en vigueur la Loi sur les coalitions ni à empêcher ce que l'on a qualifié d'enrichissement injuste. Celles-ci sont également contraires à la séparation qui a toujours existé et qui selon nous est justifiée, entre les actions privées et la mise en vigueur de la loi par les pouvoirs publics. Finalement, elles confèrent un pouvoir supplémentaire trop grand à l'administrateur de la concurrence.

Notre mémoire souligne ces défauts des actions collectives aux paragraphes 5 et 6 et définit au paragraphe 7 ce que nous estimons être une solution générale acceptable; il contient par ailleurs des amendements précis permettant d'appliquer cette solution.

En ce qui concerne les pouvoirs et le contrôle exercés par l'administrateur de la concurrence, il faut admettre que jusqu'à présent l'administrateur, comme directeur des enquêtes sur les coalitions, a essentiellement eu à régler des affaires criminelles. Désormais, l'administrateur devra également assumer des responsabilités importantes dans la mesure où il pourra porter des questions d'ordre civil devant la Commission de la concurrence.

Les responsabilités que ce projet de loi se propose de conférer à l'administrateur comportent quatre défauts essentiels. Premièrement, il disposera de trop de pouvoirs séparés, qui, s'ils sont cumulés, risquent de lui donner un énorme pouvoir d'intimidation. Deuxièmement, ses pouvoirs criminels et civils ne sont pas suffisamment assujettis aux contrôles des cours et du Procureur général, pour ce qui est des enquêtes criminelles, ou du ministre de la Consommation et des Corporations pour ce qui est des poursuites devant la Commission. Troisièmement, les pouvoirs d'enquête nécessaires dans le domaine criminel ont été de façon inappropriée étendus aux procédures civiles. Finalement, le secret des informations obtenues par l'exercice de pouvoirs extraordinaires n'a pas été garanti, soit au Canada, soit à l'étranger, où les compétences sont différentes. Le mémoire que M. Rowley et moi-même avons rédigé analyse les pouvoirs de l'administrateur aux pages 30 à 36, à la partie 3 de notre rapport, et on pourra trouver nos recommandations précises à la partie 9.

Le mandat et la responsabilité de la Commission de la concurrence tels que proposés présentent deux lacunes importantes. Premièrement, la possibilité d'une intervention potentielle de la Commission est trop importante et incertaine; deuxièmement, le manque de responsabilité de la Commission ainsi que ses pouvoirs de contrôler les activités nous préoccupent beaucoup. L'absence d'un droit d'appel intégral pour ce

[Texte]

and the Cabinet is in our view inconsistent with representative and responsible government.

Four areas of board responsibility are critical: mergers, price differentiation, monopolization and joint monopoly. Detailed views on each of these particular subjects are set out in sections 4 through 7 of the submission of Mr. Rowley and myself. Specific recommendations on these areas and in respect of Board powers generally are found in section 9. Serious defects currently exist in the bill, as we see it, so that the central question is what are the possibilities of a broadly acceptable bill. The two submissions do not say that everything in the bill is bad or that even where there are deeply serious objections nothing can be done to achieve reasonable competition objectives. Rather, the final section in each submission contains specific amendments in legal form which should provide a basis for an effective bill satisfactory to the vast majority.

• 1005

In point form the following are the changes which we think should be made to achieve a broadly acceptable bill.

Revise the class action rules as to notice, legal class and proof, in order to meet the long standing normal rules of fairness and balance between the parties. Eliminate the Competition Advocate's substitute action. Subject the Competition Advocate in criminal matters to normal judicial and ministerial control. Restrict the powers given to the Competition Advocate for criminal purposes to criminal matters. Ensure confidentiality of information obtained under extraordinary powers of investigation both within Canada and in relation to foreign jurisdictions. Subject the Competition Advocate to normal ministerial control on Board matters. Give the Competition Advocate the same rights to obtain evidence in civil matters as is normally available to other parties in civil proceedings. Eliminate the overlapping criminal and civil proceedings in the areas of monopolization, joint monopoly and pricing by choosing one or the other. Eliminate the Advocate's general inquiry power, which is no longer necessary under the new scheme. Reduce the number of cases which can come before the Board to those which are clearly of major significance by taking the following steps: Eliminate Board jurisdiction over local trade. This would cover both constitutional and practical problems. Eliminate or severely restrict Board powers in relation to monopolization, joint monopoly and price differentiation for reasons of substance and of duplication with present criminal provisions. Alter the intervention tests so that the Board can only consider actions which result in an absence of substantial or effective competition and make the Board accountable in three ways: Limit remedial powers to the prohibition of actions and the making of recommendations, not the mandating of positive action. Provide a full appeal on both facts and law and ensure the overriding ability of the Cabinet to determine important economic policy matters.

[Traduction]

qui est des erreurs de fait nous semble inutile et déraisonnable, tandis que la faculté de la Commission de passer outre les décisions du Parlement et du cabinet, me semble incompatible avec le mandat d'un gouvernement représentatif et responsable.

La responsabilité conférée à la Commission présente quatre points critiques: les fusions, les écarts de prix, les monopoles et les monopoles conjoints. Notre rapport contient le détail de nos opinions sur chacun de ces quatre sujets aux parties 4 à 7. Vous trouverez à la partie 9 les recommandations que nous faisons sur ces questions et sur les pouvoirs conférés à la Commission. Le présent projet de loi souffre de graves lacunes, et la question essentielle consiste à nous demander quelles sont les possibilités d'en arriver à un projet de loi acceptable dans son ensemble. Les deux mémoires ne rejettent pas la totalité du projet de loi et ne nient pas la possibilité d'en arriver à des objectifs raisonnables pour ce qui est de la concurrence, même s'ils contiennent certaines objections très sérieuses. La dernière partie de chaque mémoire contient des amendements précis, sur le plan juridique, qui doivent constituer le fondement d'un projet de loi efficace satisfaisant pour la majorité.

Voici les modifications que nous proposons afin d'en arriver à un projet de loi acceptable par la majorité.

Révision des règles relatives aux actions collectives, en particulier des concepts d'avis, de groupe légal et de preuve, de façon à respecter les règles traditionnelles de justice et d'équilibre entre les parties en cause. Élimination des actions indirectes de l'administrateur de la concurrence. Assujettissement de l'administrateur de la concurrence à un contrôle judiciaire et ministériel normal pour ce qui est des questions d'ordre criminel. Restriction aux questions d'ordre criminel des pouvoirs accordés à l'administrateur de la concurrence à des fins d'enquêtes au criminel. Garantie du secret pour ce qui est des renseignements obtenus par l'exercice des pouvoirs extraordinaires d'enquête, au Canada et à l'étranger. Assujettissement de l'administrateur de la concurrence à un contrôle ministériel normal pour ce qui est des questions portées devant la Commission. Octroi à l'administrateur de la concurrence des mêmes droits d'obtenir des témoignages pour ce qui est des questions d'ordre civil que ceux qui sont normalement conférés aux autres parties au cours des procédures civiles. Élimination du chevauchement entre les procédures criminelles et civiles pour ce qui est des monopoles, des monopoles conjoints et de la fixation des prix, et choix de l'une ou l'autre procédure. Élimination du pouvoir général d'enquête de l'administrateur, pouvoir qui n'est plus nécessaire en vertu du nouveau projet de loi. Limitation des cas qui peuvent être portés devant la Commission à ceux qui présentent une importance majeure évidente, et adoption des mesures suivantes: élimination de la compétence de la Commission sur le commerce local. Cela résoudrait tout problème d'ordre constitutionnel et pratique. Élimination ou restriction sévère des pouvoirs de la Commission pour ce qui est des monopoles, des monopoles conjoints et des écarts de prix, dans la mesure où ils font double emploi avec les présentes dispositions du droit criminel. Modification des critères d'intervention de la Commission, afin que celle-ci

[Text]

Mr. Chairman, this concludes our opening statement subject to one important comment. We understand that under parliamentary rules it may not be open to this Committee to consider the issue of constitutionality as such, although it is presumably open to the Committee to consider practical issues of workability which may be very close to constitutional issues. However, we feel that we must draw the Committee's attention to the views on constitutionality and federal-provincial balance contained in Section 4 of the Class Action submission and Appendix "B" of the other submission.

At the beginning we mentioned the long reform process. If major portions of this bill and of the Phase I statute enacted over a year ago are found unconstitutional, as we believe will happen in due time with the Board's powers which presently extend to local trade and with the civil and class actions, there will be yet another major and, in our view, largely unnecessary setback to the achievement of effective legislation in the field of competition.

Mr. Chairman, I might just make this additional practical comment. We thought you might wish, as I said, to proceed, first, with the class actions. Mr. Rowley is probably the person best able to respond to the nitty gritty of legal analysis, but your members can address their questions to anyone of the three of us.

• 1010

The Chairman: Thank you very much, Mr. Macdonald. I will just make one comment in respect of the last point you made in your conclusion, as to the propriety of dealing with constitutional issues before the Committee or the House of Commons. I would simply say this: witnesses before the Committee are entitled to make whatever comments they may wish, in briefs or directly, in respect of constitutionality. Members of the Committee are entitled to ask questions with regard to that, although it is to be understood at all times that the Committee has no power whatsoever to pass any judgment as to the constitutionality of any provision sent to us by the House of Commons, nor indeed does the House of Commons have the power to make such judgment. I think it is quite evident to yourselves as lawyers that such matters are the exclusive prerogative of the Supreme Court of Canada. With that caveat I would not intervene if there were questions unless they ran in the direction of making a decision by the committee. Thank you very much.

[Translation]

n'étudie que les cas qui se traduisent par une absence ou une réduction de la concurrence, et attribution à la Commission de trois responsabilités précises: limitation des pouvoirs de recours à l'interdiction des actions et à l'élaboration des recommandations, et non pas pouvoir d'imposer des mesures positives. Prévision d'un droit d'appel intégral pour des questions de fait comme de droit et garantie de la prédominance du Cabinet pour ce qui est des décisions touchant à des questions de politique économique importantes.

Monsieur le président, cela met fin à notre déclaration d'ouverture mais nous aimerions faire une dernière remarque d'importance. Nous croyons savoir que les règlements parlementaires n'autorisent peut-être pas les membres de ce comité à se pencher sur la question de la constitutionnalité, bien que le Comité soit censé pouvoir étudier la praticabilité d'un projet de loi, ce qui revient à soulever certaines questions d'ordre constitutionnel. Cependant, nous pensons devoir attirer l'attention des membres du Comité sur la partie 4 de notre mémoire relatif aux Actions collectives, et sur l'annexe «B» du second mémoire qui contiennent nos opinions sur la constitutionnalité du projet de loi et sur l'équilibre des pouvoirs fédéraux et provinciaux.

Nous avons parlé au début d'un long processus de réforme. Si des parties importantes de ce projet de loi ainsi que de la phase I de la loi mise en vigueur il y a plus d'un an sont déclarées anticonstitutionnelles, et nous pensons que cela arrivera si les pouvoirs de la Commission sont étendus au contrôle du commerce local et au règlement des actions collectives et civiles, nous craignons que cela ne soit qu'un obstacle de plus et selon nous, tout à fait inutile, à l'élaboration d'une loi efficace dans le domaine de la concurrence.

Monsieur le président, je voudrais encore ajouter une remarque d'ordre pratique. Nous pensions que vous souhaiteriez peut-être, comme je l'ai dit, étudier d'abord les actions collectives. M. Rowley est particulièrement bien placé pour vous donner des précisions sur le détail de l'analyse juridique, mais les membres de votre comité peuvent nous interroger tous les trois.

Le président: Je vous remercie infiniment, monsieur Macdonald. Je ferai une simple remarque au sujet du dernier point de votre conclusion quant à l'opportunité de traiter de problèmes constitutionnels en comité ou à la Chambre des communes. Je dirai simplement ceci: les témoins comparissant devant le Comité peuvent faire tous les commentaires qu'ils souhaitent, dans leur mémoire ou directement, pour ce qui est de la question de la constitutionnalité. Les membres du Comité peuvent poser des questions à cet égard à condition de ne pas oublier que le Comité n'est aucunement habilité à juger de la constitutionnalité des mesures législatives qui lui sont renvoyées pour étude par la Chambre des communes, la Chambre elle-même, d'ailleurs, n'y étant pas non plus habilitée. Il ne doit faire aucun doute pour les juristes que vous êtes que de telles questions relèvent de la compétence exclusive de la Cour suprême du Canada. Ceci dit, je n'interviendrai pas si des questions sont posées à moins qu'elles n'impliquent que le Comité prenne une décision. Je vous remercie infiniment.

[Texte]

We will not move into questions. I also note that the witnesses have made the suggestion that we might first deal with class actions. As Chairman I have no objection, that is clearly in the hands of the Committee. We want to segment the approach before us and perhaps we might deal with class actions first and then move on to the other broader areas, if that is agreed.

Mr. Clermont: What segment?

The Chairman: The brief is divided into two sections—class actions and other matters.

Mr. Clermont: Yes.

The Chairman: The witnesses have asked our indulgence to deal with class actions first. I think that is a worthwhile suggestion, and unless there is disagreement we will proceed in that manner. So the first questioners dealing with class actions will be Mr. Kempling, followed by Mr. Breau, Mr. Ritchie and Mr. Clermont. Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, I pass for the moment, I have not read this statement.

The Chairman: Mr. Ritchie.

Mr. Ritchie: Thank you. There is one area in your report in which I was interested. It keeps coming up and it certainly came up in the White Paper on taxation when we discussed it some years ago. It is the fact that what is pretty big in Canada is pretty peanuts in the world. I suppose an example is Air Canada which is all-encompassing in Canada but way down the list of national airlines. Could you expand a bit on how you see this? Because we are such a trading nation, I presume that this is a big factor. Could you expand on your ideas of what this legislation will do? I suppose you are just giving opinions as to our export position or our position in the world.

The Chairman: Dr. Ritchie, I do not want to intervene, but I thought we had agreed that we would deal in a specific way with the class-action segment.

Mr. Ritchie: Then I had better pass because I am not really interested in that.

The Chairman: That is fine, Dr. Ritchie. I will see that you are recognized first in the next trip around when we get into the other area. Perhaps I should drop my list and take a class-action list, and take it right now so I know where I am going. Mr. Gray, followed by Mr. Lambert. Mr. Clermont, on class action?

Mr. Clermont: It is all right. I will follow Mr. Gray because we have not had the brief in our hands very long and we will see what the lawyers are doing with the brief. But put my name on the class-action list.

The Chairman: Yes, I certainly will.

[Traduction]

Nous allons maintenant passer aux questions. Les témoins ont proposé que nous commençons par la partie consacrée aux actions collectives. En tant que président, je n'y vois pas d'objection, il revient aux membres du Comité d'en décider. Nous pourrions peut-être commencer par les actions collectives puis passer aux autres domaines plus généraux, si cela vous convient.

M. Clermont: Commencer par quoi?

Le président: Le mémoire est divisé en deux parties: les actions collectives et les autres questions.

M. Clermont: Oui.

Le président: Les témoins nous ont demandé la permission de commencer par les actions collectives. C'est une bonne suggestion et à moins que vous ne soyez en désaccord, nous procéderons ainsi. Les premiers à poser des questions sur les actions collectives sont, dans l'ordre, M. Kempling, M. Breau, M. Ritchie et M. Clermont. Monsieur Kempling.

M. Kempling: Monsieur le président, je passerai pour le moment, car je n'ai pas lu le mémoire.

Le président: Monsieur Ritchie.

M. Ritchie: Je vous remercie. Il y a un aspect de votre mémoire qui m'a fortement intéressé. Cette question revient toujours sur le tapis et les discussions n'ont pas manqué à ce sujet lors de notre étude du Livre blanc sur l'impôt il y a quelques années. Il s'agit du fait que ce qui semble relativement imposant au Canada est proportionnellement assez insignifiant sur le plan mondial. Un exemple en pourrait être Air Canada qui est une compagnie très importante au Canada, mais beaucoup moins sur le plan mondial. Pourriez-vous nous parler un peu plus de cette question, car étant donné que nous sommes un pays dépendant énormément des échanges commerciaux, je suppose que c'est un facteur important. Pourriez-vous nous donner un peu plus de détails sur les incidences qu'auront cette mesure législative selon vous? Je suppose que ce qui vous intéresse avant tout, c'est notre situation en matière d'exportation, notre position sur le plan mondial.

Le président: Monsieur Ritchie, j'aimerais ne pas intervenir mais je pensais que nous nous étions mis d'accord pour commencer par la partie portant sur les actions collectives.

M. Ritchie: Je ferai mieux alors de passer, car cela ne m'intéresse pas vraiment.

Le président: Très bien, monsieur Ritchie. Je veillerai à ce que vous ayez le premier la parole lors du tour consacré aux autres domaines. Je ferais peut-être mieux d'abandonner ma liste et d'en faire une pour les actions collectives, et de la prendre immédiatement afin de savoir où je vais. Monsieur Clermont, au sujet des actions collectives?

M. Clermont: C'est bien. Je prendrai la parole après M. Gray, car cela ne fait pas longtemps que nous avons ce mémoire en notre possession et nous verrons ce que les avocats en font. Mais inscrivez mon nom sur la liste pour les actions collectives.

Le président: Certainement.

[Text]

Mr. Gray: I gather that one of your main objections to the proposals in the bill is the proposal with regard to substitute actions.

Mr. Macdonald: That is right. In effect, Mr. Gray, we say that in our view you can have a class-action procedure that would meet basic tests of judicial fairness between the parties, but we do not think there is any way of curing the substitute-action concept because we think it is a hybrid that has no place in our system. If you are dealing with public enforcement, if you are worried about people getting away with ill-gotten gains, we think that the place to deal with enforcement is where enforcement is dealt with in respect of all the different kinds of anti-social behaviour that give use to criminal penalties. That if Parliament feels the courts are not taking into account elements they should be taking into account in assessing the size of fines, then we would not regard it as inappropriate for Parliament, through a provision in the proposed act, to draw the attention of the court and to direct that they give consideration to whether people are profiting or unjustly enriching themselves.

• 1015

On the other hand, if one is pursuing the compensation objectives of the civil action introduced in stage 1, that objective ought to be pursued by the parties who want the compensation. If a class procedure will assist them and it is even-handed between the parties, we see no reason why it should not assist them to the maximum extent. Substitute action has nothing to do with compensation, but it arises out of a proceeding that is ostensibly launched initially in order to achieve compensation.

Thirdly, the worry we have is that the competition advocate is going to have powers to recommend prosecutions and to institute investigations in criminal matters. In respect of the same matters, as the bill now stands he may be able to bring proceedings before the board on essentially the same facts, and we think that is enough. He should not have a third form of proceeding and sit there with three strings to his bow. We think that is too much.

Mr. Gray: It would seem to me that the only basis for your concern is that the damages he would recover in a successful action would go into the Consolidated Revenue Fund. It would seem to me that both the philosophical basis and the factual basis for your concern would disappear if any damages he would recover would have to be in the form of relief to the public by having amounts unjustly gained by the companies in question returned to the individual consumers if they could be identified; or, if they could not, returned to the marketplace through lower prices for the products in question, or at least no price increases. There is a useful precedent for this in the present anti-inflation law, whereby a compliance plan is entered into when the company in question has excess revenue. That is the form of relief that the act provides for. It would seem to me that if the effects of the unjust enrichment were returned to the marketplace in the manner I have mentioned, the basis for your concern would largely disappear, especially since the competition advocate could not bring a substitute

[Translation]

M. Gray: Votre principale objection au projet de loi porte sur les actions indirectes, n'est-ce pas?

M. Macdonald: Parfaitement. Selon nous, monsieur Gray, une procédure d'actions collectives satisfaisant les critères fondamentaux d'équité judiciaire entre les parties est tout à fait possible, mais nous pensons que la notion d'actions indirectes est une solution hybride qui n'a pas sa place dans notre système. Si l'objectif est la sanction publique, si ce sont les possibilités de gains mal acquis qui vous inquiètent, le seul moyen de les sanctionner est de s'attaquer directement aux différents types de conduite antisociale entraînant des sanctions pénales. Si le Parlement croit que les tribunaux négligent de tenir compte de certains éléments en déterminant le montant des amendes, nous ne nous opposerons pas à ce que le Parlement, par l'intermédiaire de la loi proposée, signale aux tribunaux le besoin de déterminer si les parties s'enrichissent de façon malhonnête.

Par contre, l'indemnisation prévue à la première phase devrait être demandée par les requérants en matière civile. Si une action collective leur permet d'atteindre leurs objectifs et que les parties s'entendent, nous ne voyons pas de raisons que cela ne les aide dans la mesure du possible. Les actions indirectes n'ont rien à voir avec l'indemnisation; elles sont le résultat d'un procès intenté afin d'obtenir une indemnisation.

Troisièmement, nous nous préoccupons du fait que l'administrateur de la politique de la concurrence aura le pouvoir de recommander des poursuites et d'entreprendre des enquêtes en matière criminelle. Le bill sous sa forme actuelle l'autorise aussi à intenter des poursuites devant la Commission, ce qui, à notre avis, suffit. L'administrateur ne devrait pas pouvoir procéder de trois façons. A notre avis, ce serait lui accorder trop de pouvoirs.

M. Gray: Il me semble que vous vous préoccupez avant tout du fait que les dommages-intérêts qui résulteraient d'une poursuite réussie seront versés au Fonds du revenu consolidé. Il me semble que vos objections d'ordre à la fois philosophique et pratique se dissiperaient si les dommages-intérêts ainsi recouvrés étaient versés par les sociétés en question aux consommateurs qui ont été victimes des profits excessifs, s'il était possible de les identifier; ou autrement transférés au marché où le prix du produit en question baisserait ou resterait le même. La loi contre l'inflation prévoit une telle mesure lorsqu'une société a réalisé des gains excessifs. Voilà le genre d'indemnisation que l'on recherche. Il me semble que si les profits excessifs étaient remis en circulation de la manière que j'ai expliquée, vos inquiétudes seraient dissipées, d'autant plus que l'administrateur ne pourrait intenter une action indirecte en première instance, mais simplement une fois que les tribunaux aient déterminé une poursuite collective injustifiée en vertu de la loi proposée.

[Texte]

action on its own initiative at first instance, but only after the court had made a determination that a private class action was not suitable for the reasons given in the proposed act.

Finally, I think you must be aware that there are already precedents for this in Canadian law. There are possibilities of such substitute actions under the law of British Columbia and, if I am not mistaken, the law of Saskatchewan. The recent antitrust amendments adopted by the U.S. Congress provide in effect for such actions, which I think they call *parens patriae* actions, to be brought by States attorneys general, if I am not mistaken.

The Chairman: Mr. Rowley.

Mr. J. W. Rowley (McMillan, Binch): Mr. Gray, that is quite a lengthy question. I will try to deal with some of the things raised, but I am not sure I will be able to deal with all of them.

I think the initial thing perhaps raised by the question deals with a public official's bringing of an action for damages suffered by individuals. That was the first question and associated with it, if I understood your question, was a statement that unjust enrichment could be gained or regained from the unjustly enriched party in the form of a damage action and then possibly through some liquid dispensement brought back to the public.

• 1020

First of all, the questions of damages and unjust enrichment are not necessarily the same thing. A civil action is instituted for damages, that is to put the person's suing in the position he would have been if he had not been hurt. A person could be damaged very significantly while the person who does the damage may not be unjustly enriched at all or in the same form.

If we are speaking about unjust enrichment, we are suggesting that the fruits of misbehaviour ought to be removed in the criminal process because after all it is criminal breach that we are talking about. As to damages, that is another thing, it is not equivalent to unjust enrichment.

Mr. Gray: You are, I think, quite properly trying to make distinctions on the basis of the legal analysis. I am aware of these distinctions, but I am talking in terms of the perception of the public whom we, at least on this side of the table, are here to serve and whether you call what we are talking about, unjust enrichment or damages, what we are talking about essentially is an effort, as you put it, to try in so far as monetary means will allow to put parties in a position they would have been if certain acts had not taken place or to restore their position to the extent financial means could do so.

Mr. Rowley: As I understand it, Mr. Gray . . .

Mr. Gray: You also suggest that it is possible there could be some conduct which would harm people, but not lead to enrichment, and I suppose you have a point there. I suppose I

[Traduction]

Enfin, je crois que vous êtes au courant des précédents établis dans les lois canadiennes. La loi de la Colombie-Britannique et, si je ne me trompe, de la Saskatchewan, prévoit des actions indirectes. Des amendements récemment apportés à la loi anti-trust américaine prévoient de telles actions et les qualifie, je crois, d'actions *parens patriae* qui peuvent être intentées par les procureurs généraux des états.

Le président: Monsieur Rowley.

M. J. W. Rowley (McMillan, Binch): Monsieur Gray, votre question est assez longue. Je ferai de mon mieux pour y répondre mais je ne suis pas certain de pouvoir le faire au complet.

Je crois que vous avez soulevé la question des fonctionnaires qui intentent des poursuites en dommages-intérêts au nom de particuliers. C'était la première question et si j'ai bien compris vous avez déclaré que la partie qui s'est injustement enrichie devrait dédommager la partie lésée à l'issue d'une poursuite en dommages et intérêts et si possible le public devrait toucher une forme d'indemnité monétaire.

Tout d'abord, enrichissement injuste et dommages-intérêts ne sont pas nécessairement équivalents. Une poursuite civile est intentée en dommages-intérêts afin que la personne qui intente la poursuite puisse se retrouver dans la situation où elle aurait été si elle n'avait pas été lésée. Une personne peut être lésée de façon grave tandis que la personne qui est responsable des dommages ne s'est pas nécessairement enrichie injustement.

Si nous parlons d'enrichissement injuste, cela signifie que les profits découlant d'une conduite répréhensible devraient être retirés à la partie privilégiée à l'issue d'un procès criminel, puisque, après tout, c'est bien d'une infraction au droit criminel qu'il s'agit. En ce qui concerne les dommages, c'est une autre chose, car les dommages ne sont pas équivalents à l'enrichissement injuste.

M. Gray: Je crois que vous avez raison d'établir des distinctions sur le plan de l'analyse légale. Je comprends ces distinctions, mais je me place du point de vue du public que, du moins de ce côté-ci de la table, nous sommes ici pour représenter et servir. Qu'il s'agisse d'enrichissement injuste ou de dommages, nous nous efforçons de permettre aux parties de revenir à une situation comparable à celle dans laquelle elles se seraient trouvées si elles n'avaient pas été lésées par certains actes, et ce par des moyens financiers.

M. Rowley: C'est ainsi que je comprends les choses, monsieur Gray.

M. Gray: Vous dites également qu'il est possible que certaines activités lèsent une personne sans enrichir l'auteur et je suppose que vous avez raison. Je parle de situations dans

[Text]

am really talking about situations where certain businesses may have benefited in a financial sense from conduct which is contrary to antitrust law. The essential flaw, as I see it in your argument, is that the public is not put back in the position to the extent they can be if the amount in question—you will excuse me if I may not be using the same precision of language as yourself—goes into the coffers of the government. First of all, I think as a practical matter—you may well be aware of this—the fines for a criminal prosecution, successful ones, while getting increasingly larger rarely are the equivalent of financial gain where such gain is taking place on the part of the defendants. In any event, my main concern is that the sums involved do not get back to the public.

Mr. Macdonald: Could I comment on one thing that you said, Mr. Gray, because I think it is rather important? You referred to a U.S. precedent *parens patriae* and I would like to make two comments. First, as we are advised by U.S. anti-trust counsel, that is restricted to price fixing. It does not cover every conceivable thing that can happen.

Mr. Gray: I see. You will accept it for price fixing then.

Mr. Macdonald: I did not say that. I said that if you are going to refer to a United States precedent that precedent is, in the first instance, restricted to price fixing. Second, we are advised that the Supreme Court handed down a decision two or three weeks ago, maybe a month ago, in the Illinois Brick case, June 9, which we are advised is going to virtually eliminate the effect of the *parens patriae* because the Supreme Court, in a lengthy and careful analysis, is concerned about the ability of the courts to cope with this kind of process.

• 1025

The second thing that is important goes to the powers of one public official. At least under *parens patriae* it is not the director of the Anti-Trust Division who has, added to the other powers he has, the ability to bring this kind of proceeding.

Thirdly, I would suggest that there are other significant differences between the United States and Canada which make a system that is really an incentive to private litigation. That may be appropriate in the United States, although the Attorney General of the United States and the Chief Justice of the United States within the last few months have expressed great concern about the litigation explosion in the United States and the inability of courts to cope with the kinds of problems they are being presented with.

I think there are a number of very important differences between the system in the United States and the system in this country. First, we have never gone for frontier justice in the way that the United States has. We have not gone for private attorneys-general, in effect, in the way the United States has.

Secondly, they have a separation-of-powers system. Congress can pass legislation, and if the Executive does not enforce it then there is no way for Congress to render the Executive

[Translation]

lesquelles certaines entreprises peuvent avoir bénéficié sur le plan financier d'une activité contraire à la loi antitrust. Je crois que d'après votre raisonnement, la lacune essentielle tient au fait que le public ne peut pas être dédommagé, et vous m'excuserez de ne pas avoir la même précision de langage que vous, et que le montant des indemnités consenties va grossir les coffres du gouvernement. Tout d'abord, et c'est là une question d'ordre pratique, vous savez sans doute que les amendes infligées à l'issue d'un procès criminel, deviennent de plus en plus importantes mais équivalent néanmoins rarement aux gains financiers obtenus par les accusés. Quoi qu'il en soit, ce qui m'inquiète c'est que ce n'est pas le public qui bénéficie des sommes en question.

Mr. Macdonald: Je voudrais ajouter une remarque à ce que vous dites, monsieur Gray, car je crois que c'est assez important. Vous avez fait allusion au précédent *parens patriae* aux États-Unis, au tribunal d'État, et je voudrais faire deux remarques à ce sujet. Tout d'abord, le conseiller anti-trust des États-Unis nous a informés que cette procédure se limite à la fixation de prix. Elle ne saurait s'appliquer à tout ce qui peut se passer.

Mr. Gray: Je vois. Elle s'applique pour la fixation des prix.

Mr. Macdonald: Je n'ai pas dit cela. J'ai dit que si vous deviez faire allusion à un précédent aux États-Unis, ce précédent s'en applique exclusivement à la fixation des prix. Deuxièmement, on nous a informés que la Cour suprême a rendu un jugement il y a deux ou trois semaines, peut-être un mois, le 9 juin, dans l'affaire Illinois Brick, et que ce jugement doit pratiquement éliminer la décision du tribunal de l'État, car la Cour suprême, par le biais d'une analyse longue et détaillée, étudie la compétence des tribunaux pour régler ce type de cas.

La deuxième chose importante constitue les pouvoirs accordés à un haut fonctionnaire. Au moins, dans les actions *parens patriae*, ce n'est pas le directeur de la *Anti-Trust Division* qui peut, outre les autres pouvoirs dont il dispose, intenter ce genre de procédure.

Troisièmement, je pense qu'il y a d'autres différences considérables entre les États-Unis et le Canada; c'est un système qui encourage, en réalité, les poursuites privées. Cela est peut-être pertinent aux États-Unis, bien que le procureur général et le juge en chef de la Cour suprême des États-Unis aient exprimé ces derniers mois beaucoup d'inquiétude à l'endroit du foisonnement des procès aux États-Unis et de l'incapacité dans laquelle se trouvent les tribunaux de régler les problèmes qui leur sont soumis.

Je pense qu'il y a un certain nombre de différences très importantes entre le système américain et celui du Canada. Premièrement, nous n'avons jamais opté pour la justice de règlement de compte comme l'ont fait les États-Unis. Nous n'avons pas, comme les États-Unis, favorisé l'avènement de procureurs généraux privés.

Deuxièmement, ils ont un régime de séparation des pouvoirs. Le Congrès peut adopter des lois et, si l'exécutif ne les met pas en vigueur, le Congrès ne dispose d'aucun moyen qui rende

[Texte]

accountable in the way that is possible under our parliamentary system.

I thought the most devastating thing about the Williams report was that they recommended departures from basic judicial principles in a class-action proceeding because they said that the federal government will not enforce the combines law. Well, I think our position is that if the federal government will not enforce the law that Parliament passes, the Ministers responsible are in the House of Commons and are accountable there, but the way to deal with it is not to add another power to an individual bureaucrat.

Mr. Gray: Mr. Chairman, one final comment. I do not see why it is more appropriate for the United States to have a means whereby individual citizens can exercise their rights which already exist in law and may be given to them by law, and less appropriate for there to be such a means in this country. I would have hoped that we would have similar concerns here.

Mr. Macdonald: But, Mr. Gray, with respect, I did not say that. With respect, we have said that there is a civil action for damages on the books now; it may or may not be constitutional but as long as it is on the books, in our brief we have said that it is appropriate where it can work without departure from basic principles of proof and the like, and that it is perfectly appropriate for there to be a class procedure and for individuals to pursue their claims either individually in an individual civil action or, in proper cases, in a class action.

We have said two things. One is that not all the provisions relating to the class-action procedure are even-handed. The second thing we have said is that there is no need for a second public enforcement proceeding on top of the criminal proceeding. The substitute action is not compensation for individuals; it is a public-enforcement proceeding in the guise of an action for damages. We say that if you are concerned about the level of fines, you can direct the courts appropriately in the bill to take damages into account, to take unjust enrichment into account, in assessing appropriate damages.

• 1030

I would like to add just one other thing. The other problem with the substitute action, apart from the fact that there is no provision for proof of either the unjust enrichment or the damage, is the fact that it is mechanical. And there have been some horror cases which we could provide the Committee with . . .

Mr. Gray: You are saying that . . .

Mr. Macdonald: Excuse me, but could I just finish this one phrase?

Mr. Gray: I just want to understand you because I have to turn the floor over. You are saying that the bill we are studying does not make it necessary for the competition advocate in a substitute action to prove the case in a court of law.

[Traduction]

l'exécutif comptable de ses actes, comme cela est possible dans notre régime parlementaire.

J'ai trouvé que l'aspect le plus désolant du rapport Williams a été le fait qu'il ait recommandé de s'écarter de principes juridiques fondamentaux, par l'entremise d'un procès d'action collective, sous prétexte que le gouvernement fédéral n'appliquerait pas la Loi sur les coalitions. Eh bien, si le gouvernement fédéral ne met pas en vigueur la Loi adoptée par le Parlement, les ministres responsables se trouvent dans la Chambre des communes, à laquelle ils sont comptables. Il ne faut toutefois pas accroître les pouvoirs d'un fonctionnaire pour régler la question.

M. Gray: Monsieur le président, j'aimerais faire une dernière observation. Je ne vois pas pourquoi les États-Unis pourraient disposer d'un moyen permettant aux particuliers de faire valoir des droits existant déjà dans la loi ou pouvant leur être accordés par la loi alors que nous ne pourrions pas le faire au Canada. J'espère plutôt que nous saurons défendre ici les mêmes intérêts.

M. Macdonald: Mais, monsieur Gray, sauf votre respect, ce n'est pas ce que j'ai dit. Sauf votre respect, nous avons dit que les procès au civil pour dommages-intérêts figurent actuellement dans les textes; cela peut être constitutionnel ou pas, mais tant que cela figure dans les textes, comme nous l'avons dit dans notre mémoire, cela constitue une mesure appropriée que l'on peut utiliser sans s'écarter des principes fondamentaux de la preuve et autres principes de ce genre; la procédure d'action collective est parfaitement appropriée, et il est pertinent que les particuliers présentent leurs réclamations soit à titre individuel, par l'entremise d'un procès au civil, soit, s'il y a lieu, par l'entremise d'une action collective.

Nous avons dit deux choses. Premièrement, toutes les dispositions relatives à la procédure de l'action collective ne sont pas équitables. Deuxièmement, nous ne voyons pas le besoin d'une deuxième procédure publique de mise en vigueur, outre la procédure au criminel. L'action indirecte n'indemnise pas les particuliers; c'est une procédure de mise en vigueur publique sous forme de procès pour dommages-intérêts. D'après nous, si vous avez des inquiétudes quant au niveau des amendes, vous pouvez, dans le bill, indiquer aux tribunaux de prendre les dommages-intérêts en ligne de compte, de tenir compte de tout enrichissement injuste, lors de l'évaluation des dommages.

J'aimerais ajouter une dernière chose. L'autre problème que posent les actions indirectes, outre le fait qu'il n'y ait pas de disposition quant à la preuve d'un enrichissement injuste ou de dommages-intérêts, c'est le fait qu'elles soient automatiques. Il y a certaines causes ahurissantes que nous pourrions fournir au Comité en . . .

M. Gray: Vous dites que . . .

M. Macdonald: Pardon, mais permettez-moi de terminer cette phrase.

M. Gray: Je désire seulement vous comprendre, car je dois céder la parole. Vous dites que le projet de loi que nous examinons n'oblige pas l'administrateur de la politique de la

[Text]

Mr. Macdonald: That is certainly our understanding of it.

We do not think each individual has to come forward in that proceeding to show that he has suffered damage. We see nothing like that in the bill.

Mr. Gray: Are you suggesting the advocate himself can simply file a paper and get a judgment and not prove his case in court on the basis of evidence?

Mr. Macdonald: That is certainly the way that we read it.

Mr. Gray: Will you show me that in the bill?

Mr. Macdonald: With respect to damages, certainly we can do that.

Mr. Gray: I mean your statement about not having to prove his case. Show me that.

Mr. Macdonald: That is the damages.

The Chairman: We have run over time but I have no objection whatever, as Chairman, to allowing you to carry on. I think you are on an important issue and I believe you should be allowed to carry on. Mr. Rowley, I gather you want to make a comment, and I gather that Mr. Gray would like the departmental officials to make a comment, or perhaps even our legal counsel in respect to that point.

Mr. Gray: Both.

Mr. Rowley: Perhaps I might just make the comment and then it can be discussed.

The Chairman: Yes.

Mr. Rowley: Mr. MacDonald was talking about damages. Obviously, the director in the substitute action or the competition advocate, as he would be, would have to prove breach of the law. But once breach is proved, Section 39.15, subsection 1(a) provides that if a minimum amount of damage can be established and it can be substantially determined as nearly as may be, the total amount of liability, then judgment can go for a monetary award.

Mr. Gray: Who establishes this amount of damage you mention?

Mr. Rowley: Well, in my view this legislation is not clear that it is established at all in the way we normally prove our damages. Normally, if I sue a party in a case and allege damages, I must prove to the court that I have suffered damage by adducing evidence that I have suffered damage. Now, here we have a substitute action where a public official sues for damages on behalf of a large number of people. He does not bring those people into court to say this person suffered this damage and adduces evidence that he did. It is an estimation process, if I understand it, and it is not proof of

[Translation]

concurrence à prouver ce qu'il avance lors d'une action indirecte auprès des tribunaux.

M. Macdonald: C'est certes ce que nous avons cru comprendre.

Nous ne pensons pas que chaque particulier ait, en vertu de cette procédure, à se présenter devant le tribunal pour prouver qu'il a subi des dommages. Nous ne voyons rien de cela dans le projet de loi.

M. Gray: Voulez-vous dire que l'administrateur lui-même peut simplement déposer un document et obtenir un jugement sans prouver ce qu'il avance devant les tribunaux, à la lumière de témoignages?

M. Macdonald: C'est certes ainsi que nous comprenons les choses.

M. Gray: Voulez-vous montrer où vous voyez cela dans le projet de loi?

M. Macdonald: En ce qui a trait aux dommages-intérêts, nous pouvons certainement le faire.

M. Gray: Je parle de votre affirmation quant au fait qu'il n'aurait pas à prouver son point de vue. Montrez-moi cela.

M. Macdonald: Pour les dommages et intérêts.

Le président: Le temps alloué est écoulé, mais je ne m'oppose pas, en qualité de président, à ce que vous poursuiviez. Je pense que vous traitez d'une question importante et j'estime que l'on devrait vous permettre de poursuivre. Monsieur Rowley, si j'ai bien compris, vous voulez faire une observation et j'imagine que M. Gray aimerait que les hauts fonctionnaires du ministère ou peut-être même notre conseiller juridique intervienne à ce sujet.

M. Gray: Les deux.

M. Rowley: Peut-être puis-je simplement faire une observation, et nous pourrions en discuter ensuite.

Le président: Oui.

M. Rowley: M. Macdonald parlait de dommages et intérêts. Évidemment, lors d'une action indirecte, l'administrateur de la politique de la concurrence aurait à prouver l'infraction à la loi. Toutefois, une fois l'infraction prouvée, l'alinéa 1a) de l'article 39.15 prévoit que si l'on peut établir et calculer avec le plus de précision possible le montant minimum des dommages, le montant total de la responsabilité, le tribunal peut accorder, par jugement, des dommages-intérêts monétaires.

M. Gray: Qui établit le montant des dommages-intérêts que vous mentionnez?

M. Rowley: Eh bien, d'après moi, cette loi n'indique pas du tout clairement que ce montant est établi de la manière dont nous prouvons ordinairement les dommages-intérêts. Normalement, si j'intente un procès en prétextant des dommages, je dois prouver au tribunal que j'ai subi des dommages en présentant des preuves et témoignages. Or, il s'agit ici d'une action indirecte permettant à un haut fonctionnaire d'intenter une poursuite en dommages-intérêts au nom d'un grand nombre de personnes. Il ne fait pas comparaître ces personnes devant les tribunaux afin de dire qu'elles ont subi ces domma-

[Texte]

damage in the ordinary and acceptable sense, or at least acceptable so far in Canada.

The Chairman: Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, I will read Section 39.15(1)(a);

If the claim has been made in the proceedings for compensation for loss or damage suffered by members of the class...

Now this is an element that has to be proved in court in a substitute action, that damage has been suffered by members of the class. Undoubtedly, it is not a question of proving individual damage of each member of the class, it is an aggregation process, and the aggregate total damage has to be proved in court to the satisfaction of the court. And if that amount, the minimum amount in the aggregate, can be determined then the judgment has to be for that amount. If it cannot be determined, undoubtedly there is no damage award.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Well, to answer, Mr. Chairman, Mr. Gray's last question, I believe, it is the court of course that does the determination. And I would suggest that there are many court situations where while certainly representations are made as to damages the court is left a great discretion. For example, I would point out libel and slander. Other than general evidence as to one's reputation, how can the court through any particular calculation come up with the amount of damages? Also fraud actions on a civil basis are certainly not susceptible to accounting practices to determine the damages.

Mr. Gray: Or pain and suffering.

Mr. Affleck: Or pain and suffering is another situation. The courts certainly do all the time and are equipped to make those assessments.

Mr. Rowley: Mr. Chairman, I do not know whether it would be appropriate for me to make a comment about the distinction in the type of damage.

The Chairman: Yes, but before you do that I wonder if I can ask just one simple supplementary. This alleged flaw in the substitute action, does it not also exist in the class action?

Mr. Rowley: We think to an extent it exists in the class action but we think it is unintentional.

Mr. Macdonald: We hope it is unintentional.

The Chairman: Proceed, Mr. Rowley.

Mr. Rowley: Mr. Affleck spoke of damages to reputation, or pain and suffering was mentioned, I believe, by Mr. Gray. These are what in law we call general damages that are not susceptible to exact assessment. It is not as if I had put my hand in my pocket and taken out \$100 to pay a hospital bill as a result of being hurt, or I had lost a particular contract as a result of a defamation. Those are specific damages which can be assessed in particular. The others are more general.

[Traduction]

ges et ne présente pas de preuves des dommages subis. Si je comprends bien, c'est un processus d'évaluation et non une preuve des dommages subis dans le sens ordinaire et acceptable, ou du moins acceptable jusqu'à ce jour au Canada.

Le président: Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Monsieur le président, permettez-moi de lire l'alinéa 39.15(1)a):

En cas de demande d'indemnité pour préjudice subi par les membres du groupe...

C'est là un élément qu'il faut prouver devant les tribunaux, lors d'une action indirecte, savoir que le préjudice a été subi par les membres du groupe. Sans le moindre doute, il ne s'agit pas de prouver le préjudice subi par chacun des membres du groupe, il s'agit d'un processus global, et le préjudice total doit être prouvé à la satisfaction des tribunaux. Si ce montant, le montant global minimum, peut être établi, le jugement doit accorder ce montant en dommages-intérêts. Si ce montant ne peut être établi, sans le moindre doute, il n'y a pas de dommages-intérêts.

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Eh bien, pour répondre, monsieur le président, à la dernière question de M. Gray, j'estime bien sûr que c'est le tribunal qui établit le montant. Or, dans bien des cas, bien que des instances relatives au préjudice subi soit présentées, les tribunaux jouissent d'une grande discrétion. Par exemple, dans les cas de diffamation. Outre les preuves générales quant à la réputation d'une personne, comment le tribunal peut-il, par un calcul précis, calculer le montant des dommages-intérêts? Également, au civil, on ne peut calculer les dommages-intérêts quant au procès intenté pour fraude.

M. Gray: Ou pour souffrance.

M. Affleck: Les douleurs et les souffrances sont autre chose. Les tribunaux voient cela tout le temps et sont certainement en mesure de faire ces évaluations.

M. Rowley: Monsieur le président, je ne sais pas si ce serait approprié que je fasse une observation au sujet de la distinction à faire dans ce genre de dommage.

Le président: Oui, mais avant cela, peut-être que je pourrais poser une question supplémentaire. Ce soit-disant défaut dans l'action indirecte n'existe-t-il pas également dans l'action collective?

M. Rowley: Dans une certaine mesure, nous croyons qu'il existe dans l'action collective, sans être intentionnel.

M. Macdonald: Nous espérons qu'il ne l'est pas.

Le président: Allez-y, monsieur Rowley.

M. Rowley: M. Affleck a parlé des dommages à la réputation et M. Gray de douleurs et de souffrances. Il y a dans la loi ce que nous appelons des dommages généraux, qui ne font pas l'objet d'une évaluation exacte. Ce n'est pas comme si je mettais la main dans ma poche pour prendre \$100 pour payer une facture d'hôpital après avoir été blessé, ou si j'avais perdu un contrat à la suite de diffamation. Ce sont des dommages précis qui peuvent être évalués. Les autres sont plus généraux.

[Text]

What we are talking about here is not general damages. We are talking about the establishment of actual damages suffered as a result of conduct that is prohibited. We are talking about such things as having to pay an extra dollar per pound in respect of a product for which there has been a price fix. It is the actual loss that is spoken of. It is compensation and it is defined in Section 31 of the act what damages are here.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, if that is what we are getting at, then it would appear in the example Mr. Rowley proposed that if a person decided to violate the Combines Act by charging a dollar more and if consumers did not keep receipts showing what they paid for bread or they paid for dairy products or gasoline, they would never be able to prove their damages and the more obscure the offence, in the sense that it was small, the less chance there would be for the anti-trust violator ever to have to recompense the people from whom he took the money.

Mr. Rowley: I am not suggesting that at all, with respect, Mr. Chairman. I might just try to draw the distinction once more. If a person has a receipt for the pound of product that he bought, so much the better. He can show it to the court and say, I paid a dollar and but for the fix the price would have been 50 cents, if he can adduce evidence of that sort. That is a very nice bit of real evidence but it is perfectly open for the court to listen to the person who has been allegedly damaged. He says, I do not have my receipt but this is what I normally buy in sugar per year. I did buy sugar. This is the poundage of sugar I bought, or the poundage of flour or whatever the case may be, and if he is believed, then damages are determined that way.

I am not suggesting that for a moment. What I am suggesting is, we are talking about compensation which the director is seeking on behalf of other people who do not have to come forward and say, we have been damaged. It is the director who says, this class of people have been damaged and the best estimates of the damage are such and such. But individuals do not have to come forward and say, we have been, and this is what we have lost.

Mr. Gray: Well, gentlemen, if you are asking for a form of action where each individual who paid 50 cents too much for a loaf of bread has to come into court with his receipt or the best evidence he has, you are saying there could never be any meaningful class action at all. That is just the point of the class action, to make it possible for people whose loss does not justify them spending the money and the time to come into court having some recourse.

The Chairman: Briefly, please. We are going to move on to Mr. Lambert.

Mr. Rowley: I will be very brief. That is not in my view the point of a class action. A class action has always been an aggregation of claims which are based on the same facts and same issues and it is expedient to determine a multitude of cases at one time if the facts are the same. What you are

[Translation]

Ce dont nous parlons ici ne constitue pas des dommages généraux. Il est question d'évaluer les dommages réels découlant d'une conduite qui est interdite. Nous parlons de ces choses, telles que d'avoir à payer \$1 supplémentaire par livre pour un produit pour lequel un prix a été fixé. Il est donc question de perte réelle. Il s'agit donc d'indemnités pour préjudices définis à l'article 31 de la loi mentionné.

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Monsieur le président, si c'est à cela que nous voulons en venir, il semblerait dans l'exemple proposé par M. Rowley que si une personne décide de contrevenir à la Loi sur les coalitions en demandant un dollar de plus, et si les consommateurs ne conservent pas de reçu pour montrer ce qu'ils ont payé pour du pain, des produits laitiers ou de l'essence, ils ne pourront jamais prouver qu'il y a eu préjudice. Plus l'infraction sera obscure, dans le sens qu'elle sera peu importante, moins ce sera facile pour celui qui a enfreint la loi anti-trust d'aller dédommager les personnes dont de qui il a pris de l'argent.

M. Rowley: Ce n'est pas du tout ce que je dis, monsieur le président. Je voudrais essayer d'établir une distinction une fois de plus. Si une personne a un reçu pour un livre d'un produit qu'elle a acheté, tant mieux. Elle peut le montrer au tribunal et dire: j'ai payé un dollar mais j'aurais dû payer 50 c., si elle peut vraiment produire une preuve de la sorte. Ce sera vraiment une preuve bien claire, mais il appartiendrait au tribunal d'écouter la personne qui est censée avoir subi une perte. Et si la personne dit: je n'ai pas mon reçu, mais voilà ce que j'achète habituellement comme sucre par année. J'ai acheté du sucre, voilà le nombre de livres de sucre que j'ai achetées, ou le nombre de livres de farine, quel que soit le cas, et si on le croit, les pertes peuvent être évaluées de cette façon.

Mais je prétends, que nous parlons d'indemnités que demande un directeur pour d'autres personnes qui ne se sont pas présentées mais qui ont également subi des pertes. Le directeur déclare: cette catégorie de personnes ont subi des pertes, voilà l'évaluation de ces pertes. Mais les particuliers n'ont pas à se présenter pour dire: on nous a eus, voilà ce que nous avons perdu.

M. Gray: Eh bien messieurs, si vous voulez une action pour chaque personne qui a payé 50c. de trop pour un pain, si vous voulez qu'elle se présente en cour avec son reçu ou la meilleure preuve qu'elle possède, cela équivaut à dire que vous ne trouvez pas qu'il puisse y avoir d'action collective sensée. Mais voilà justement ce qu'est l'action collective, ce qu'elle fait pour des personnes dont les pertes ne les justifient pas de dépenser de l'argent et du temps pour venir devant les tribunaux demander de l'aide.

Le président: Très brièvement, s'il vous plaît. Nous allons passer ensuite à M. Lambert.

M. Rowley: Je serai très bref. Ce n'est pas à mon avis la signification de l'action collective. Une action collective a toujours été un ensemble de réclamations fondées sur les mêmes faits, les mêmes questions, qui permet de donner suite à une multitude de cas en même temps, si les faits sont les

[Texte]

speaking about is an extension of the class action which suggests that damages may be assessed against somebody when that person who suffered the damage does not prove it.

Mr. Macdonald: Or does not want to prove it. I think it should be known to this Committee that even in those cases in the United States where they have successful class actions, the vast majority of people never come forward to claim anything. I think one of the fundamentals.

• 1040

Mr. Gray: So in equity you say that if people do not come forward to claim it the company should be allowed to keep the money.

Mr. Macdonald: Mr. Gray, I would like to repeat what I have said about four times. That is that if there is concern about companies who misbehave, keeping the funds, Parliament is perfectly able to direct that concern to the courts in the criminal process. What we are saying is that there is no need for a second public enforcement proceeding in the hands of the same official.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Lambert.

Mr. Lambert: Mr. Chairman, Mr. Rowley more or less put words that I was going to express. It seems to me that what we have here is an unacceptable extension of a legal process into another area. When we looked at class actions as they were originally conceived, we were looking for damages to individuals. When damages are awarded there has to be an individual who has suffered. That seems to be forgotten.

Now, when we come to a case, as a result of price fixing, where there is no actual physical damage such as, say, a rusty car, there is deemed to be a class action then moved over into a substitute action, with what I consider a totally illogical extension of the word "damage," for an unascertainable number of people. They are not ascertainable, other than they are that group of people who may have bought the product or the service that was involved and they thereby suffered damage. We do not know that they suffered damage. The person himself has to say that he has suffered damage.

I put it to you, too, that there is nothing that can measure whether, as a result of increased efficiency or by reason of the change in the arrangements for business, there has not been an improvement, a greater volume, what have you. This is merely what I call pecuniary confiscation of additional revenues on an allegation that there has been a merger, or an agreement, or what have you.

I think the whole thing is on an illogical extension of legal principles. I will agree that if you can come up with proper safeguards for a class action with regard to physical damage, measureable damage, breaches of warranty—that is the classic example—fine. But for the other, you simply say, "All right, we are going to go in and fine them." And we will, and the court, to the best of its ability, will assess the fine on the basis of what it considers unjust enrichment as a result of the

[Traduction]

mêmes. Vous parlez d'une extension de l'action collective qui suppose que les pertes peuvent être évaluées pour une personne lorsque cette personne a subi des pertes et qu'elle ne peut pas le prouver.

M. Macdonald: Ou ne veut pas le prouver. Les membres du Comité doivent savoir que même dans ces cas, aux États-Unis où il y a eu des actions collectives réussies, la grande majorité des personnes n'ont jamais eu à se présenter pour réclamer quoi que ce soit. Voilà un des principes fondamentaux.

M. Gray: Donc d'après vous, si les gens ne réclament pas leur argent, la société devrait pouvoir le garder?

M. MacDonald: Je vais répéter encore ce que j'ai dit déjà 4 fois, à savoir que s'il y a des doutes quant à l'honorabilité de certaines sociétés qui seraient tentées de garder l'argent, elles peuvent être traduites en justice. Mais nous ne voyons pas pourquoi ces mêmes fonctionnaires devraient pouvoir appliquer une deuxième procédure de contrôle.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Lambert.

M. Lambert: Ceci constitue à mon avis une extension inadmissible d'une procédure légale dans un autre domaine. À l'origine, les actions collectives étaient prévues pour dédommager les particuliers. Il faut donc qu'un particulier ait été lésé, ce qu'on semble oublier à présent.

Or une fixation abusive de prix n'entraînant pas de dégât matériel tel la rouille sur une voiture par exemple, ce qui a néanmoins donné lieu à une action collective par la suite transformée en action indirecte, ce qui à mon avis constitue une extension tout à fait illogique du mot «dommage» pour un nombre indéterminé de personnes. Il n'y a en effet pas de moyen de connaître au juste le nombre de personnes ayant subi des dégâts, tout ce que l'on sait c'est qu'il s'agit d'un groupe de personnes qui ont acheté le produit ou le service donné ayant ainsi subi des dommages. D'ailleurs nous devons croire sur parole les intéressés quand ils affirment qu'ils ont bien subi des dégâts.

J'estime donc que rien ne permet de déterminer si grâce à une augmentation de l'efficacité ou à tout autre changement des transactions commerciales, on a obtenu une amélioration ou un plus gros volume de ventes. Ceci revient à mon avis à une confiscation pure et simple des revenus supplémentaires du fait qu'il y aurait eu une fusion.

Ceci revient à mon avis à une extension illogique de principes juridiques. En principe je n'ai rien contre les actions collectives en cas de dommages matériels quantifiables lorsque les clauses d'une garantie ne sont pas acceptées par exemple. Mais dans les autres cas il s'agit d'une simple amende fixée par le tribunal et prélevée sur des bénéfices jugés illicites résultant d'actions illégales d'un individu ou d'une société.

[Text]

improper action of the individual or corporations concerned. But to come in with this sort of substitute action for damages by a Competition Advocate to me is totally illogical and is an abuse of legal language.

Mr. Affleck: But, Mr. Lambert, there is one point . . .

Mr. Lambert: Now, wait, Mr. Affleck.

Mr. Affleck: But there has to be an action commenced by a consumer before there can be a substitute action.

Mr. Lambert: Yes, he can be a man of straw. He can be a man of straw.

Mr. Affleck: And you do not think the court will see that?

Mr. Lambert: Well, you start an action. William Jones commences an action . . .

Mr. Affleck: Yes.

Mr. Lambert: . . . on behalf of a certain group, and then, within certain mechanics as provided for in the proposed act, it is then taken over by the Competition Advocate.

Mr. Affleck: Only if the court finds that the proceedings are brought in good faith on the basis of the *prima facie* case.

Mr. Lambert: Look, Mr. Affleck, do not argue with me on this point. I am going to say that you can bring it forward with every appearance of good faith. You will find people who will always stand up for good faith. This is only another one of a so-called bureaucratic image, that someone may have done wrong and we are going to go out and get him. I cannot see why we cannot have in the legislation the provision for a criminal-type action of unjust pricing—or whatever name you want to give to it. When the people are brought before the court, and it is shown that it is done, and then they are fined.

• 1045

But as to the other, I have often wondered about this very confused thinking about class actions. It is a sort of knight-in-shining-armour crusading philosophy, which says, of every penny, everybody is entitled only to the just penny. The question is—and I certainly invite the opinion of Mr. Gray, who has had enough contact with business—it seems to disregard entirely Mr. Gray's ability to conduct a business better than another man. We know that. His neighbour may not be able to conduct the same business with the same degree of efficiency, or responsibility, or either. If his returns are greater, in this whole picture we are looking at, it may be deemed that he has unjustly enriched himself. Is he then—All right, fine. Look, do not cut me off.

The Chairman: Mr. Lambert, no, I am not going to cut you off. I would just draw to your attention that there are a number who want to question witnesses on this subject area, in a direct sort of way.

Mr. Lambert (Edmonton West): All right, but between yourself and Mr. Gray you had 25 minutes, come on.

[Translation]

J'estime que ce serait un abus que de permettre à l'administrateur de lancer une action indirecte pour dommages et intérêts.

M. Affleck: Je vous ferai remarquer, monsieur Lambert . . .

M. Lambert: Un instant s'il vous plaît, monsieur Affleck.

M. Affleck: Il faut qu'un consommateur ait intenté une poursuite avant qu'une action indirecte puisse être lancée.

M. Lambert: Mais ce consommateur pourrait être un homme de paille.

M. Affleck: Vous ne pensez pas que les tribunaux s'en apercevraient?

M. Lambert: Il suffit qu'un certain William Jones intente des poursuites . . .

M. Affleck: Oui.

M. Lambert: . . . au nom d'un groupe et ensuite conformément aux dispositions du projet de loi, les poursuites sont reprises par l'administrateur.

M. Affleck: A condition que les tribunaux constatent que l'action a été introduite de bonne foi et paraît fondée à prime abord.

M. Lambert: Il est inutile d'essayer de me convaincre, Monsieur Affleck. Car il y a toujours moyen d'intenter des poursuites soi-disant de bonne foi. Nous faisons face encore une fois à la notion que des bureaucrates soupçonneux cherchent partout des coupables. Je ne vois pas pourquoi il serait impossible d'inclure dans la loi une disposition selon laquelle la fixation des prix pourrait faire l'objet de poursuite en vertu du Code criminel. Les parties intéressées comparaitraient devant le tribunal et des amendes seraient imposées.

Je me suis toujours posé des questions sur l'image que l'on se fait des actions collectives. On y voit une sorte de solution magique, une façon de s'assurer que chacun a son dû. Mais on ne semble pas tenir compte du fait—et j'invite M. Gray, qui a beaucoup d'expérience en affaires, à s'exprimer là-dessus—de la capacité d'une personne de mieux réussir en affaires qu'une autre. Nous le savons. Il se peut que son voisin ne sache pas atteindre le même degré d'efficacité, de responsabilité ou des deux. Si ses revenus sont plus élevés, on pourrait prétendre que qu'elqu'un s'est enrichi de façon injuste. Il est donc . . . bon, d'accord. Ne me coupez pas la parole.

Le président: Non, monsieur Lambert, je n'essaie pas de vous couper la parole. Je voulais simplement attirer votre attention sur le fait qu'il y a d'autres membres qui voudraient poser des questions aux témoins.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): D'accord, mais entre vous et M. Gray, vous avez eu 25 minutes. Soyons justes.

[Texte]

Mr. Gray: I support his desire to couch his remarks in the form of a statement, rather than in specific questions. I think that should be the alternative open to the member, if he wants to.

The Chairman: That is what I said, that I am not going to cut Mr. Lambert off. I am just suggesting that if there are specific questions, while we have the witnesses here it might be useful to put them.

Mr. Lambert (Edmonton West): No, I do not think I want to put any further specific questions, but I have made a statement. Mr. Chairman, let us be fair. You shoved your nose into it.

The Chairman: I asked a question.

Mr. Lambert (Edmonton West): Yes, that is right, but then you charge us with the exact time. Now let us be fair.

The Chairman: Proceed, proceed.

Mr. Lambert (Edmonton West): All right, let us forget it.

M. Clermont: . . . Monsieur le président, je crois que nous avons été très très tolérants quand M. Gray a posé ses questions. Nous devrions faire la même chose à l'égard de M. Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Non. Moi j'ai fini parce que, écoutez, nous avons expliqué la situation . . . Merci monsieur Clermont. Mais, pour l'instant, j'ai fait la remarque que je voulais faire. On peut en discuter, on peut essayer de mettre les points sur les "i" et les barres aux "t", je pense qu'il y en a d'autres qui ont le droit de poser des questions. Il y aurait peut-être aussi certains commentaires à faire . . .

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lambert. The only point I was trying to make and I am not trying to interfere, was that there is lots of opportunity without witnesses where we can argue the merits and demerits. I thought it might be helpful. But I apologize if I, in any way, offended the member by making the comment. Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, may I say, with all due respect, you do this quite regularly. A member gets on a trend of thought, you interrupt, and we end up like this where the member says, "forget it." I would just ask you, on a matter like this that is very complicated, and we have half a dozen lawyers here making, what I think, are good comments, you should allow them to finish their remarks.

The Chairman: Yes, well I did. Thank you very much, Mr. Kempling. The next name on class actions is Mr. Clermont.

M. Clermont: Eh bien voici, monsieur le président . . . Dans leur mémoire, les témoins, en ce qui regarde le rapport coûts-bénéfices pour le consommateur, affirment quelque chose, ici. Je me demande: Sur quoi cette affirmation-là est-elle basée? En ce qui concerne le rapport coûts-bénéfices, on dit que les consommateurs devront dépenser un certain montant d'argent pour faire leurs représentations devant la Cour. Ensuite, on dit que le producteur devra ajouter les frais d'avocat à ses coûts de production et on arrive à la conclusion qu'il n'y aura pas de bénéfices ou très peu de bénéfices pour le consommateur.

[Traduction]

M. Gray: Je comprends très bien son désir de faire une déclaration au lieu de poser des questions précises. Je crois qu'il faudrait laisser aux membres le choix de le faire.

Le président: Voilà ce que j'ai dit. Je n'essaie pas de couper la parole à M. Lambert. J'ai tout simplement fait remarquer qu'il serait utile de poser des questions aux témoins pendant qu'ils sont ici.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Non, je n'ai plus de questions précises à poser, mais j'ai une déclaration à faire. Monsieur le président, soyons justes. Vous vous y êtes mêlé.

Le président: J'ai posé une question.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Bon, d'accord, mais ensuite vous essayez de nous limiter. Il faut être juste.

Le président: Allez, allez.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): D'accord, oublions-le.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, we are very tolerant with Mr. Gray. I think we should have the same respect for Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): No. I am finished. We have explained the situation. Thank you, Mr. Clermont. I have made the comment that I had wanted to make. We can perhaps try to discuss it, dot the i's and cross the t's, but I think the others have a right to ask their questions. They may also want to comment . . .

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lambert. Je ne voulais pas m'immiscer; je voulais simplement signaler que nous aurons le temps de débattre la question en l'absence des témoins. Je croyais que ce serait plus efficace. Mais si mes commentaires ont offensé quelques membres du Comité que ce soit, je m'en excuse. Monsieur Kempling.

M. Kempling: Si vous me permettez, monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, vous avez pris l'habitude d'intervenir. Lorsqu'un membre poursuit une pensée, vous l'interrompez et le membre finit par dire «Oublions-le». Puisqu'il s'agit d'une question très complexe et que nous avons une douzaine d'avocats avec nous, je vous demanderais de permettre aux membres de terminer leurs observations.

Le président: Oui, c'est ce que j'ai fait. Merci beaucoup, monsieur Kempling. Le nom de M. Clermont est le prochain sur ma liste des questions sur les actions collectives.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, in the brief, the witnesses make certain statements with regard to the cost benefits for consumers. I am wondering what these statements are based on. With regards to cost benefit, you said that court action will cost the consumer a certain amount of money. You went on to say that because producers will add legal costs to their production costs, the consumer will not benefit in the long run. This is my question. On what basis have you made these statements? Are they based on statistics or other factors?

[Text]

Alors, ma question est celle-ci. Sur quoi cette affirmation est-elle basée? Sur des statistiques ou sur d'autres données?

• 1050

Mr. Macdonald: Mr. Clermont, I do not think that perhaps you got our point or that we made our point, perhaps, quite correctly. What we say is that based on United States experience, where you are dealing with these small claims, the reality, as opposed to the theory, is that in case after case after case the lawyers in effect benefit more than the consumers. There are a number of well-known cases that have been reported in various professional journals and we could certainly seek to provide the Committee, if it would be helpful, with a number of these cases and what actually happened.

I think what we are also saying is that if you have a proceeding that does not make sense and is expensive, and if it encourages, through providing an incentive to private lawyers to encourage the commencement of suits, the net effect is that there will not be, based on past experience, a great deal of benefit to the consumer but that the costs to companies dealing with these expensive proceedings inevitably, one way or another, have to end up in the price of goods and services.

I will just give you one example of why we say that. We were down in New York a couple of years ago and met the general counsel of a steel company approximately the size of one of our major steel companies and we asked him what the cost of their internal legal department was. And it was six to eight times—remember it is the same size of company in terms of assets, sales, profits—the internal counsel, that is the people on the permanent employ of the company, not outside counsel, was six to eight times the annual cost that it was to our Canadian company. And that was directly attributable to the damage actions that are possible in the United States.

I think the one thing we should add is that the class action proposal in the bill basically goes beyond anything that has hitherto been available in the United States and goes beyond the reaction that is beginning to develop right up to the Supreme Court of the United States in what is happening in turning over these small claim cases onto the courts. The courts are a very expensive instrument, and the history has been to try to limit the access and to encourage people to settle the complaints that they have in their dealings with each other outside the courts. What this process is going to do is to encourage them to go to the courts.

M. Clermont: Monsieur le président, le témoin a dit que dans de tels cas, ce serait surtout les hommes de loi qui en bénéficieraient. Mais si je me rappelle bien un vieux dicton, il est toujours préférable de régler hors Cour que d'aller en Cour. D'après les renseignements que vous venez de nous donner, ce sont les avocats qui en profiteront le plus. Cette politique ne pourrait-elle pas s'appliquer également dans d'autres cas du secteur civil? Je ne suis ni avocat ni juriste, mais vous venez de dire que dans ces cas collectifs-là, ce serait surtout la profession juridique qui serait avantagée. J'ai mentionné, moi aussi, qu'on nous disait voilà quelques années, qu'il était préférable dans des cas civils, de ne pas aller devant la Cour, mais plutôt

[Translation]

M. Macdonald: Monsieur Clermont, je ne crois pas que vous nous ayez bien compris. D'après l'expérience des Américains en matière de petites créances, il arrive qu'en réalité les avocats profitent beaucoup plus que les consommateurs. Nous pourrions fournir au Comité les comptes rendus d'un certain nombre de causes célèbres qui ont paru dans diverses revues professionnelles, si c'était utile. Nous pourrions donner des exemples concrets.

Nous croyons également que les poursuites coûteuses et inutiles encouragent les avocats à tenter davantage, de sorte que les consommateurs ne profitent pas à la longue, car les frais judiciaires font indirectement monter le prix des biens et services.

Je vous en donnerai un exemple. Il y a quelques années, nous sommes allés à New York pour nous réunir avec l'avocat d'une société d'acier comparable du point de vue de l'importance à notre plus grande société d'acier; nous lui avons demandé quel était le coût du contentieux de la société. Compte tenu de l'avoir, des ventes et des profits de la société, le coût du contentieux permanent était de 6 à 8 fois supérieur à celui de la société canadienne. La différence était directement attribuable à la possibilité qui existe aux États-Unis d'intenter des actions en dommages et intérêts.

Il faut ajouter, je crois, que les actions collectives prévues au bill vont plus loin que la loi américaine, dont les tribunaux jusqu'à la Cour suprême commencent à mal réagir à ces petites créances. Comme les procès coûtent très cher, on a toujours encouragé les parties intéressées à régler leurs comptes sans avoir recours aux tribunaux. La disposition relative aux actions collectives aura pour résultat d'encourager les intéressés à aller devant les tribunaux.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, the witness has said that lawyers are the ones who benefit from this in the long run. However, there is an old saying according to which it is always better to settle out of court. According to your information it is the lawyers who benefit the most. Could this policy not also apply to other civil suits? Now, I am neither a lawyer nor a jurist, but you have said that the legal profession will benefit most from class action. I also mentioned that it was preferable to settle out of court. Now, why is it that . . . ?

[Texte]

d'essayer de régler les problèmes individuellement et que c'était mieux ainsi. Alors, pourquoi est-ce que... ?

• 1055

Mr. Macdonald: Mr. Hemens will respond to that, Mr. Chairman.

Mr. H. J. Hemens (Consultant, Dupont of Canada Limited): Mr. Clermont, there is one thing which exists in the normal civil suit that does not exist here and which impels the possibility of settling of claims. The one thing which does not exist here is the problem of costs to the plaintiff in most cases.

Now, it is explained in the brief that the initiation of a civil damage action costs something. But as you proceed further into the action, the costs get greater; and it is at that time in most civil actions, when one is required to consider the continuing and increasing costs against the risk of success, that you normally achieve settlements.

Here, by and large, the plaintiff takes very little risk. Furthermore, the plaintiff's lawyers can recover their costs of the damages awarded on a priority basis. There is a very sensitive difference.

M. Clermont: Monsieur le président, pour répondre à M. Hemens qui dit que les coûts seraient très exorbitants: Une de vos recommandations n'aide pas la chose du tout en ce qui regarde l'avis d'action à l'article 39.(16)... Vous demandez que le demandeur représentatif envoie un avis à tout le groupe de demandeurs. Est-ce que cela n'augmenterait pas les frais de manière exorbitante?

M. Hemens: C'est tout à fait normal, monsieur Clermont. D'habitude dans des poursuites, dans des actions civiles, on doit aviser l'autre partie! Et pourquoi pas nous?

M. Clermont: Monsieur le président, j'aimerais avoir les réactions de notre conseiller juridique et de M. Davidson ou de M. Bertrand, aux dernières remarques de M. Hemens.

Mr. Affleck: Well, Mr. Chairman, I will leave the last point to Mr. Davidson. The one item that you have to bear in mind when you are dealing with United States jurisdiction is the one of contingency fees. I am sure Mr. Macdonald and Mr. Rowley would have been very happy, in some of the cases that they have had, if they could have taken a part of the action, but certainly in the Province of Ontario from which we all come that is not possible and only in a few provinces in Canada is it possible, and then only after the court examines the contingency fee agreement.

Mr. Macdonald, to me, made an interesting statement concerning his visit to a steel company in the United States where the steel company had indicated that the cost of these actions ended up in the price of goods and services. It would seem to me that that is simply an indication that these actions are being brought consistently against that steel company and therefore that steel company is consistently breaching or being found by the court to be in violation of some bill, because once the company is convicted and then passes the costs on, that should be the end of the cost-passing, if it is deterred by the action.

[Traduction]

M. Macdonald: Je demanderais à M. Hemens de répondre à la question, monsieur le président.

M. H. J. Hemens (Expert-conseil, Société DuPont du Canada Limitée): Monsieur Clermont, il y a un aspect des actions en matière civile dont le bill ne tient pas du tout compte et qui encourage le règlement et les revendications entre les parties intéressées. Il s'agit de la question des dépens, qui sont normalement payables par le plaignant.

Dans le mémoire, nous avons expliqué qu'il en coûte un certain montant pour intenter une action en matière civile. Plus longtemps on la poursuit, plus les coûts sont élevés; à un certain moment, il faut faire la comparaison entre le coût et ce que l'on espère en retirer, compte tenu de la probabilité de succès.

De façon générale, le plaignant court très peu de risque. D'ailleurs, les avocats des plaignants prennent leurs honoraires sur les dommages-intérêts. C'est une différence assez subtile.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, in answer to Mr. Hemens, who has said that the cost would be exorbitant, I would say that one of your recommendations does not help at all with respect to Section 39.(16). You suggested that a representative plaintiff notify all plaintiffs. Would that not increase the cost?

Mr. Hemens: That is normal, Mr. Clermont. In most civil actions, the other party must be notified, why not in this case?

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I would like to have the reaction of our legal counsel, as well as Mr. Davidson or Mr. Bertrand, to Mr. Hemens' last comments.

M. Affleck: Eh bien, monsieur le président, je laisserais à M. Davidson le soin de répondre à la dernière question. Lorsqu'on considère les lois américaines, il faut tenir compte des frais éventuels. Je suis convaincu que MM. Macdonald et Rowley auraient été très contents d'avoir pu profiter de certaines des actions auxquelles ils ont participé; mais dans la province de l'Ontario où nous habitons tous, ce n'est possible qu'après avoir fait examiner par le tribunal l'accord relatif aux faits éventuels.

M. Macdonald a fait ce qui me semble être une constatation intéressante relative à la société américaine d'acier; celle-ci avait indiqué que les frais juridiques faisaient augmenter le coût des biens et services. J'en tire la conclusion qu'on intente de nombreuses poursuites contre la société en question, et que celle-ci contrevient à la loi d'une façon ou d'une autre. Car, une fois qu'une société est déclarée coupable du transfert des coûts, les mesures prises devraient y mettre fin.

[Text]

The other point, with regard to settlements, is that, in the US, as I understand it, in the last five years there has only been one civil treble-action damage that has in fact gone to trial and been resolved, notwithstanding that their cost rules certainly would not allow the plaintiff to collect very much in the way of damages, if any—depending on where the action is—from the defendant. So I do not think the normal cost rules that we are used to in civil actions have had any effect on the settlement of cases in the United States.

• 1100

Perhaps Mr. Davidson would like to comment on the last point, Mr. Chairman.

Mr. Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Yes, Mr. Chairman, on this question of the costs of the class action being passed on in the price to consumers, I think it is important to consider that question. There are several considerations which have to be borne in mind, and one is that the class action only arises where there has been a breach of the criminal law or of prohibition of the Competition Board.

Mr. Macdonald: It is surely alleged, it is surely alleged.

Mr. Davidson: All I am suggesting . . .

The Chairman: If you go through the Chair it might be a little more orderly.

Mr. Davidson: All I am suggesting . . .

Mr. Macdonald: Excuse me, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

Mr. Davidson: . . . at this point is that is what triggers it, it triggers the class action. In other words, it is not a broad issue that all companies in an industry have to face. It may be, but it is not necessarily that situation. So what I am saying is that, first of all, it is only some companies in the economy which are involved.

Second, if there is an increase in cost it is only an increase in the cost of those companies.

Third, it is not obvious why those companies will be able to increase the prices of other companies. If some company is guilty of some breach of the Combines Investigation Act and it costs go up, there is no necessary reason why it will be able to compensate for that increase in cost by raising its prices. Other people's costs have not gone up, so that in those circumstances the cost of the class action must come out of its profits. I think it is important to recognize that there is no automatic pass-through of increases costs.

Mr. Macdonald: Mr. Chairman, could I . . .

The Chairman: Mr. Macdonald.

Mr. Macdonald: . . . comment on that? I think we, perhaps, want to get this thing back into perspective.

First, I do want to suggest that simply because someone brings an action does not mean that the person defending it

[Translation]

Deuxièmement, en ce qui concerne le règlement des revendications, je crois qu'aux États-Unis, au cours des 5 dernières années, il n'y a eu qu'une seule triple action civile en dommages-intérêts qui a dû être tranchée par les tribunaux, malgré le fait qu'en vertu des règlements relatifs au coût, les dommages-intérêts réclamés à l'intimé par le plaignant s'il y en a, peuvent être très élevés. Donc je ne crois pas que la règle que nous appliquons pour les frais normaux dans les actions intentées au civil ont eu des répercussions pour le règlement des cas aux États-Unis.

Peut-être que M. Davidson voudrait-il nous en parler.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Oui, monsieur le président, au sujet de ces frais découlant des actions collectives qui sont rejetés sur le dos du consommateur je crois que c'est là une question importante. Il faut tenir compte de plusieurs facteurs: tout d'abord du fait que les actions collectives n'ont lieu que dans le cas d'une violation de la Loi criminelle ou d'une interdiction de la Commission de la concurrence.

M. Macdonald: C'est très certainement ce que l'on prétend.

M. Davidson: Tout ce que j'indique . . .

Le président: Il vaudrait mieux que vous passiez par le président pour poser votre question.

M. Davidson: Tout ce que j'indique . . .

M. Macdonald: Excusez-moi, monsieur le président.

Le président: Oui.

M. Davidson: . . . pour l'instant que c'est ce qui met en branle l'action collective. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une question générale dont doivent s'occuper toutes les sociétés d'une industrie. Cela pourrait se produire mais ce n'est pas nécessairement le cas. Donc tout d'abord, je veux souligner que ne sont visées que certaines sociétés dans l'économie.

En deuxième lieu, s'il y a augmentation des frais, ces augmentations ne toucheront que ces sociétés.

En troisième lieu, on ne voit pas très bien pourquoi ces sociétés feraient augmenter le prix qu'établissent d'autres sociétés. Si une société est coupable de quelque violation de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et que ses frais de revient s'accroissent, cela n'est pas en cause nécessairement pour que cette société s'indemnise en augmentant ses prix. D'autres frais n'ont pas augmenté, donc, dans ces circonstances, les frais résultant des actions collectives doivent être déduits des profits de cette société. Je crois qu'il est important de reconnaître qu'il n'y a pas nécessairement rejet de cet accroissement de frais sur quelqu'un d'autre.

M. Macdonald: Monsieur le président, puis-je . . .

Le président: Monsieur Macdonald.

M. Macdonald: . . . apporter des remarques? Nous voulons, je crois, remettre cette question dans une bonne perspective.

Tout d'abord, je ne prétends pas que parce que quelqu'un intente une action que cela veut dire que le défendeur a violé la

[Texte]

has committed the breach to which Mr. Davidson refers, but that is not the real point. The point is that when a major new area of risk exposure is added to the conduct of business then if that is in a legal area, that requires increased legal services to ensure that one does not, in fact, expose oneself, and that is the source of the general increase in legal costs of doing business, not the fact of particular actions. It is well known in relation to doctors that the cost of insurance to doctors in the United States represents an enormous part of their annual cost of doing business. I have spoken to them and there is only one group of people who are paying that, and that is their patients, but let us not spend too much time, Mr. Chairman, on what is really not the central issue. The central issue is, first, whether it is possible to have an even-handed class action procedure. We say it is possible to have it, but the present bill does not meet the test.

The second thing we say on the substitute action is that it is unnecessary to have a second public enforcement proceeding. If it is necessary to strengthen the criminal proceedings we are not here to object to that. We say that if one is not satisfied with the results of public enforcement today, if Parliament is not satisfied, let it debate that issue and let it introduce into the legislation what it considers necessary to ensure that the public enforcement proceeding meets its standard of effectiveness, but do not add a second public enforcement proceeding.

• 1105

Mr. Clermont: Monsieur le président, je regrette, mais j'ai une autre question. Dans un des commentaires, on nous dit que les bénéfices pour le consommateur seront à peu près nuls ou que le consommateur subira une perte. Alors, dans votre mémoire, en ce qui concerne la question collective à l'article 31.21, vous exigez une audience complète. Ceci représenterait des dépenses additionnelles. Vous dites dans votre mémoire que cela devrait aller à la Cour des petites créances. Alors, vous voulez avoir une audience complète et dans votre mémoire vous parlez de soumettre certaines de ces questions à la Cour des petites créances. Si nous suivons votre recommandation en accordant dans le projet de loi une audience complète, vous allez encore ajouter aux coûts du consommateur et du producteur.

Mr. Rowley: Mr. Clermont, I think we are saying that there is room in the combines field for a class action if it is fair and even-handed, and we suggest a way of structuring such a class action.

What we say is this: that a class action, not a substitute action, brought on behalf of a group of people can proceed, if it is otherwise maintainable, even if it is for damages. The class representatives in the court of the first hearing would prove that there has been a combines breach, and that decision—for instance, that prices have been fixed—would be binding on the whole class. But if a claim is made on behalf of the class for damages suffered by the individual members of the class, then we say that unless the facts are absolutely identical, it cannot be proved in a class way. What will happen then is that those individuals who are members of the class and

[Traduction]

loi comme M. Davidson le dit, là n'est pas la question. La question c'est que lorsqu'on ajoute tout un nouveau secteur de possibilités de risques dans la conduite des affaires et qu'il s'agit d'un secteur juridique, alors il faut obtenir plus de services juridiques afin de se protéger, et le résultat en est une augmentation des frais juridiques dans les affaires; cela n'est pas lié à une poursuite en particulier. On sait fort bien que, dans le cas des médecins, le coût de l'assurance aux États-Unis représente une très grande part de leurs frais annuels. J'en ai discuté avec eux et il n'y a qu'un groupe de gens qui paient autant et c'est leurs clients. Mais ne perdons pas trop de temps, monsieur le président, pour des questions qui ne sont pas la question principale. La question principale c'est de savoir s'il est possible d'obtenir une procédure d'actions collectives impartiales. Nous disons que c'est possible mais le bill que nous avons là ne semble pas le permettre.

En deuxième lieu, nous prétendons que dans le cas des actions indirectes, il n'est pas nécessaire d'établir une deuxième procédure publique de mise en application. S'il est nécessaire de renforcer les procédures criminelles nous ne sommes pas venus ici pour nous opposer à cela. Nous prétendons que si on n'est pas satisfait des résultats de la mise en vigueur publique actuellement, si le Parlement n'est pas satisfait, qu'il faudra discuter de cette question et présenter une loi pour s'assurer qu'à l'avenir on obtient l'efficacité dans ce domaine. Mais il n'est pas nécessaire, à ce sujet, d'établir une deuxième procédure de mise en application publique.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I am sorry but I have another question to put. In one of the comments, it is said that the benefits for the consumer would be about nil or that the consumer will suffer a loss. So, in your brief, as concerns the class action of section 31.21 you require a complete hearing. This would cost more and you say in your brief that it should be presented to the small claims court. If we follow your recommendation in allowing in the bill a complete hearing it will increase the expense for the consumer and the producer.

Mr. Rowley: Monsieur Clermont, je crois que nous avons indiqué qu'on pouvait prévoir dans le secteur de coalitions une action collective, à condition qu'elle soit impartiale, et nous avons proposé une façon de l'établir.

Nous disons qu'une action collective, et non une action indirecte, être peut intentée, au nom d'un groupe de personnes à condition que par ailleurs elle soit défendable, même dans le cas où il s'agit d'une action intentée pour indemnisation. Les représentants du groupe devant les tribunaux lors de la première audition devront prouver qu'il y a eu une violation dans le secteur des coalitions et que les prix, par exemple, qui ont été fixés aient lié tout le groupe. Mais si une requête a été faite au nom d'un groupe pour obtenir indemnisation de membres individuellement parlant du groupe, alors nous prétendons qu'à moins que les faits soient absolument identiques on ne peut les

[Text]

who wish damages will go in a small claims procedure—for example, with a statement of claim saying, “The court has decided that there has been a combines breach; we say we were damaged by the breach.” Then they prove their damages.

The present legislation speaks of a procedure similar to that. In our specific recommendations and specific drafting, we simply provide, perhaps in greater detail, a method of proving it. What we are saying, and we must be clear on this, is that if somebody claims damages from somebody, they must prove they were damaged. That has always been the case in our law in Canada to date, and we see no logical reason for awarding damages to somebody when they have not proved them.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

Mr. McCain: When he refers to the present legislation, I presume he means the Combines Act as presently in place, not the legislation we are presently considering.

Mr. Rowley: I apologize. I did mean the bill we are presently considering.

Mr. McCain: Thank you.

Mr. Macdonald: Mr. Chairman, could I add one further comment to assist Mr. Clermont? We believe that in the practical world, if a class proceeding were successful in establishing that a group of companies had fixed prices, those individuals who wanted to come forward would probably be able to settle their individual claims out of court; we do not really envisage companies wishing to submit themselves to an endless series of small claims proceedings or to the publicity that would be associated with that kind of proceeding. So we think what we are suggesting would be practically effective, but what would not happen under what we are suggesting is that large amounts would be collected with an absence of specific proof and, in respect of individuals who, for whatever reason, have not chosen to seek recovery. The problem with the substitute action and with some aspects of the class action as structured in the proposed bill, is that there could be collection of amounts on behalf of people who have never sought to have it collected on their behalf and who will, indeed, never turn up to put their hands on it.

• 1110

M. Clermont: Merci, monsieur le président. Merci, monsieur Macdonald.

The Chairman: Thank you very much.

On the class action side, I still have three additional names. We are at 10 minutes past 11 o'clock, we did start late. I suggest we go to 11.30 a.m. if that would be agreeable.

I do not want to impose on the Committee but there is a whole broad area of the bill that they still would like to discuss. There has been a fair hearing. I am not going to try to cut anything off.

[Translation]

prouver d'une façon collective. Ces particuliers qui sont membres du groupe et qui veulent être indemnisés devront alors utiliser une procédure des petites créances, par exemple, et leur requête doit être présentée de la façon suivante: «le tribunal a admis qu'il y avait violation de la loi dans le secteur des coalitions et nous indiquons que nous avons été lésés par cette violation». Il leur faut alors prouver leurs pertes.

La loi actuelle prévoit une procédure de ce genre et dans nos recommandations nous donnons peut-être une façon plus détaillée d'apporter cette preuve. Nous disons clairement que si quelqu'un réclame quelque chose de la part de quelqu'un d'autre, il doit prouver qu'il a subi une perte. Jusqu'ici, cela a toujours été prévu de la sorte dans notre loi au Canada et nous ne voyons aucune raison d'accorder des dommages et intérêts à quelqu'un qui n'a pas prouvé qu'il avait été lésé.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

M. McCain: Lorsque vous parlez de la loi actuelle, je suppose que vous voulez dire la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et non pas la loi que nous sommes en train d'étudier.

M. Rowley: Je m'excuse; je voulais parler du bill que nous sommes en train d'étudier.

M. McCain: Merci.

M. Macdonald: Puis-je ajouter une remarque pour aider monsieur Clermont. Nous croyons, en pratique, que si une procédure pour une action collective réussit à établir qu'un groupe de sociétés a fixé des prix, ces personnes qui voudraient se présenter pourraient probablement régler leur requête individuelle en dehors des tribunaux. Nous ne voulons pas véritablement que les sociétés se lancent dans une série de procédures concernant des petites réclamations ni qu'elles subissent la publicité qui en résulterait. Nous pensons donc que ce que nous proposons serait efficace dans la pratique, et ce qui n'arriverait pas dans ce cas c'est que d'importants montants soient perçus en l'absence de preuve précise et ce pour ceux qui, quelle que soit leur raison, n'auraient pas choisi le recouvrement. Le problème de l'action indirecte et de certains aspects de l'action collective dans ce projet de loi, c'est que des montants pourraient être recouverts au nom de gens qui ne l'auraient jamais demandé et qui pourront fort bien n'en jamais voir la couleur.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Macdonald.

Le président: Je vous remercie infiniment.

Il me reste encore trois noms pour la partie consacrée aux actions collectives. Il est 11 h 10, nous avons commencé avec du retard. Je suggérerais que nous poursuivions jusqu'à 11 h 30 si cela vous convient.

Je ne veux pas imposer quoi que ce soit aux membres du Comité mais il reste encore tout un aspect du projet de loi dont les témoins aimeraient encore discuter. Faites ce que bon vous semble, jusqu'à présent le débat a été très juste.

[Texte]

Mr. Breau then.

Mr. Kempling: Mr. Chairman . . .

The Chairman: Oh, Mr. Kempling, I am sorry. I am sorry.

Mr Kempling: I just have a couple of . . .

Mr. Breau: Mr. Chairman, I do not want to complain but I had my name up I believe at about 10 minutes to 10 o'clock.

The Chairman: Yes, you are quite right but I am recognizing Mr. Kempling now because I think he only has a brief supplementary question on this area.

Mr. Breau: Oh, I am not objecting to Mr. Kempling taking the floor.

The Chairman: If it were a full 10-minute round I would not do this, but I have the impression that it is a brief supplementary.

Mr. Breau: I just hope that before 11.30 I get a chance to put two questions.

The Chairman: Well, I hope so too. Proceed.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, the other evening we had Bell Canada before us just in the way of costs where they told us that they estimated the cost of complying to regulations presently in place as far as the corporation was concerned at about \$15 million a year. We should bear that in mind.

I just want to ask the witnesses for a general comment. Given the fact that we have a \$10 billion deficit in manufactured product in this country and it seems to be growing, given the fact that we appear to be becoming a warehouse economy with very, very little manufactured product originating in Canada, what is going to be the position as far as this legislation is concerned of a consumer who buys from a warehouse or distributor a product from offshore that proves to be defective?

The Chairman: Mr. Macdonald.

Mr. Macdonald: I think I will ask Mr. Rowley.

Mr. Rowley: Mr. Kempling, assuming that there is a combines breach involved, then obviously the inshore distributor is susceptible to the act, the offshore distributor is outside the jurisdiction. If no combines breach is involved, I think the effect of this act will be very little at the moment.

Mr. Kempling: In the case of a defective product . . .

Mr. Rowley: Defective for what reason?

Mr. Kempling: In the case, we will say, of a class action. Where there is going to be a class action, would it be brought against the distributor and do we have the opportunity to reach across the water?

Mr. Rowley: Yes, there is an opportunity to reach across the water in any civil action but there is a question of whether you can get the party across the water into the jurisdiction. You raise a very interesting point because I get the impression in talking about class actions in a more general way that this bill speaks of a class action, and I certainly know there are very real questions for this Committee and for Parliament to consider perhaps, or the federal government in addressing them-

[Traduction]

Monsieur Breau.

M. Kempling: Monsieur le président . . .

Le président: Oh, monsieur Kempling, je m'excuse.

M. Kempling: Je n'ai qu'une ou deux . . .

M. Breau: Monsieur le président, je ne veux pas me plaindre mais sauf erreur mon tour devait commencer aux alentours de 9 h 50.

Le président: Oui, vous avez tout à fait raison mais je vais donner la parole à M. Kempling maintenant car je crois qu'il ne s'agit que d'une question supplémentaire.

M. Breau: Je ne m'oppose pas du tout à ce qu'on donne la parole à M. Kempling.

Le président: S'il s'agissait d'un véritable tour de dix minutes je ne le ferais pas, mais j'ai l'impression qu'il s'agit d'une simple question supplémentaire.

M. Breau: J'espère simplement avoir la possibilité de poser deux questions avant 11 h 30.

Le président: Je l'espère également. Allez-y.

M. Kempling: Monsieur le président, l'autre soir les représentants de Bell Canada nous ont dit que se conformer aux règlements actuellement en vigueur leur coûtait environ 15 millions de dollars par an. Nous ne devrions pas l'oublier.

Je voudrais simplement poser une question de fond aux témoins. Étant donné que dans ce pays nous avons un déficit de 10 milliards de dollars en produits manufacturés, et que ce déficit semble croître, et étant donné que selon toute apparence nous nous dirigeons vers une économie d'entrepôt avec très peu de produits manufacturés au Canada, quelle sera, dans le cadre de cette législation, la position du consommateur qui achète auprès d'un distributeur un produit d'origine étrangère qui s'avère être défectueux?

Le président: Monsieur Macdonald.

M. Macdonald: Je demanderais à M. Rowley de répondre.

M. Rowley: Monsieur Kempling, en supposant qu'il y ait infraction à la Loi anticoalition, il est évident que le distributeur canadien sera assujéti à la loi, le distributeur étranger y échappant. S'il n'y a pas infraction à la loi, l'incidence de cette loi sera très minime pour le moment.

M. Kempling: Dans le cas d'un article défectueux . . .

M. Rowley: Défectueux pour quelle raison?

M. Kempling: S'il y a action collective, sera-t-elle intentée contre le distributeur et pourrions-nous poursuivre au-delà des frontières?

M. Rowley: Oui, c'est une possibilité qu'offre toute action civile mais il reste le problème de la juridiction pour la partie se trouvant à l'étranger. Votre question est très intéressante car j'ai l'impression de parler d'action collective d'une manière plus générale que ce projet de loi n'en parle, et votre Comité et le Parlement, ou le gouvernement fédéral, devraient peut-être se poser certaines questions sur cette limitation des actions collectives en matière d'infraction à la Loi sur les coalitions. Il

[Text]

selves to class actions in this very limited way in respect of combines breaches. Because it seems to me that the whole intent from the supplementary materials is that this is an enforcement tool. We are dealing with criminal law and enforcement tools in criminal law should be criminal enforcement tools and prosecutions. If we are talking about federal class actions—and there may be very serious constitutional questions of whether the federal government can be legislating in this field at all—it might be, in the course of wisdom, to be thinking on a broader scale, I think is what you are suggesting, rather than using this as the method of introduction.

• 1115

Mr. Kempling: Thank you.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, on the question of class actions I am a little bit confused. Mr. Davidson, when he started speaking a while ago, said something to the effect that the action would only start once there was proof of a breach and Mr. Macdonald interjected and said, "surely alleged". I would like to have that cleared up by someone, what was meant by "surely alleged", and what did Mr. Davidson mean before I put my question.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, what I meant was that the class action arises out of a situation where either there has been a breach of the criminal provisions of the act or a breach of an order of the Board.

The Chairman: Yes, Mr. Rowley.

Mr. Rowley: Well being lawyers it is so difficult because we get so precise and we worry about semantics, but I worry about what Mr. Davidson said. What is suggested be provided here is the right to sue whenever anybody feels that there has been a breach. There does not have to be a breach of the legislation. I could, if this legislation were in place tomorrow, on behalf of every purchaser of soap for the last five years in Canada sue a company which manufactured soap and allege, for example, \$100 million damage over that period on behalf of that class. There does not have to be a predetermination that the company breached the act. That is the question of the action so what we are saying is that once you have this legislation on the books the scope for class action and the risk of defending them when there are no costs at risk on the part of people who institute them is enormous.

Mr. Breau: Well I am even more confused. Mr. Davidson just said . . .

Mr. Bertrand: Let me just explain this no cost rule. There is cost until there is certification and certification implies that a judge would put his mind to the problem and say you have a genuine case or you do not.

The Chairman: Mr. Rowley.

Mr. Rowley: Perhaps I could just direct an answer to that. There is no question that this is the way it happens. I can institute action without anybody's say so. I can just start an

[Translation]

me semble que les modifications et le supplément de disposition veulent en faire un instrument de sanction. Il s'agit de droit pénal et dans ce cas il ne devrait y avoir que des poursuites et que des instruments de sanction pénale. S'il s'agit d'actions collectives fédérales, et il n'est pas certain du tout que du point de vue constitutionnel le gouvernement puisse légiférer dans ce domaine, et il serait peut-être plus sage d'avoir une assise plus large plutôt que d'utiliser ceci comme la méthode d'introduction.

M. Kempling: Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie infiniment. Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, il y a certaines choses qui m'échappent au sujet de ces actions collectives. Il y a quelques instants, M. Davidson a dit qu'on ne pourrait engager des procédures qu'une fois la preuve d'une infraction faite et M. Macdonald a ajouté avec certitude. J'aimerais que quelqu'un m'explique ce qu'on entend par certitude et ce que M. Davidson entendait avant de poser ma question.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Monsieur le président, j'ai voulu dire qu'une action collective peut être entreprise lorsqu'il y a soit infraction des dispositions pénales de la Loi soit infraction d'une ordonnance de la commission.

Le président: Oui, monsieur Rowley.

M. Rowley: Pour nous juristes c'est un problème difficile car la précision des termes importe beaucoup pour nous, et l'explication de M. Davidson m'inquiète. On semble vouloir ici donner le droit d'intenter des poursuites sur une simple impression d'infraction. Une infraction à la loi n'est pas nécessaire. Si cette loi entre en vigueur demain, je pourrai au nom de tous ceux qui ont acheté des savons au cours des cinq dernières années au Canada poursuivre un fabricant de savon et réclamer par exemple 100 millions de dommages pour cette période au nom de ce groupe. Il n'est pas nécessaire de prédéterminer que le fabricant a violé la loi. Là est tout le problème. Une fois que cette loi sera dans les statuts, la portée de ces actions collectives et les risques pour la défense en l'absence de risque de dépens pour les plaignants sera énorme.

M. Breau: Je comprends de moins en moins. M. Davidson vient de dire . . .

M. Bertrand: Laissez-moi vous expliquer cette règle d'absence de dépens. Il y a dépens jusqu'à ce qu'il y ait certification et la certification implique qu'un juge se soit penché sur le problème et a déterminé s'il y a oui ou non justification de poursuite.

Le président: Monsieur Rowley.

M. Rowley: Il est incontestable que c'est la procédure suivie. Je peux entamer une action sans l'autorisation de personne. Je peux simplement entamer une action. Il me faut alors ensuite

[Texte]

action. The next step that occurs is that within a limited period I must bring an application to the court to have my action maintained or approved that there is a prima facie case but that determination—this is a very early determination—and there are costs here, but that determination in the experience that we have had over the years is the courts, when an issue is raised in the form of pleadings, are very hesitant to make a determination that, no, there is no prima facie case, go away. Our society or our judicial society has been of the sort in Canada, and rightly so, that they do not want to take a plaintiff's day in court away from him unless the cause of action is clearly scandalous or vexacious, so the built-in protections that are spoken of in the background material and which are alleged to be very high protections we have formed the view that on the basis of the past law, and there are protections such as this in other laws this will not really be a very effective protection.

The Chairman: Mr. Bertrand wants to make a comment, if that is agreeable.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, the observation of the witness that courts are reluctant in the case of prima facie not to give the plaintiff his day in court is really based on the fact that courts are saying the cost will provide a deterrent, the man will have his chance. We know that the cost will make sure that he does not take frivolous action. Now if you remove that assumption the court will have to be far more serious in the determination of what is a prima facie case because the reason they were lax will not exist.

The Chairman: We are going to try and let Mr. Rowley get into this discussion if we can.

Mr. Rowley: My response will be very quick. I believe that the courts do not consider the question of costs when they make a determination at the initial stage whether somebody should proceed or not.

• 1120

The reason they say, we will not throw you out early, is that they do not want to prejudge the final determination when there are only a few facts before them. I think it has got little to do with it.

The Chairman: Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, this exchange has been somewhat useful but I am going to have to go back and read the testimony. I do not want to take more time now.

On the question of class actions, I would just like to say that I was happy to hear Mr. Macdonald say that the question of cost was not really the central issue. I am glad that he admitted that because I do not think that it should be the central issue either. There are many things that are costly in society, in the legal system, in the judicial system, and of course that has to be a consideration, but I do not think that it should be a major consideration when you are discussing if something is socially desirable or not. As far as I am concerned, and I do not want to say that the witnesses here are associating themselves too closely with the world of business because they are professional legal advisers, but I have always

[Traduction]

pendant une période de temps limitée faire parvenir au tribunal une demande pour que mon action soit approuvée, pour qu'on en reconnaisse le bien-fondé, mais cette reconnaissance—reconnaissance fondée sur les premiers témoignages—et cela implique des dépens—mais le problème, c'est que cette reconnaissance selon notre expérience est presque toujours systématiquement accordée par la cour. Notre société ou notre société judiciaire est telle au Canada, et à raison, que la cour hésite à refuser un jour de tribunal au plaignant à moins que la cause de la poursuite ne soit clairement calomnieuse ou vexatoire, si bien que les protections dont il est question dans les notes explicatives et dont on prétend qu'elles seront très efficaces nous semblent à nous, selon notre expérience de la loi et de protection analogue dans d'autres lois, d'une efficacité plus que douteuse.

Le président: M. Bertrand aimerait faire une remarque, si cela vous convient.

M. Bertrand: Monsieur le président, si le témoin a dit que la cour hésitait à ne pas donner au plaignant sa journée de tribunal c'est parce qu'en réalité elle estime que les dépens offrent une dissuasion, que le plaignant a le choix. Ces dépens préviennent toute poursuite inutile. Si vous supprimez cette possibilité, la cour devra beaucoup plus réfléchir avant de déterminer si le cas est bien fondé car la justification du laxisme n'existera plus.

Le président: Essayons de faire participer M. Rowley à cette discussion.

M. Rowley: Ma réponse sera très brève. Les tribunaux ignorent la question des dépens lorsqu'ils décident du bien-fondé initial d'une poursuite.

Si la décision est souvent positive c'est parce qu'elle ne veut pas préjuger de la décision finale ayant si peu de faits en main. Je crois que cela apporte très peu.

Le président: Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, cet échange a certainement été plus utile mais il me faudra relire le compte rendu. J'en resterai là pour le moment.

J'aimerais simplement dire que c'est avec plaisir que j'ai entendu M. Macdonald dire que la question des dépens n'était pas le principal problème des actions collectives. Je suis heureux qu'il l'ait reconnu car personnellement je ne pense pas non plus que cela devrait être le problème principal. De nombreuses choses coûtent cher dans la société, dans le système juridique, dans le système judiciaire, et bien entendu il faut en tenir compte, mais cela ne devrait pas être une considération principale lorsqu'il s'agit de décider si socialement quelque chose est souhaitable ou non. En ce qui me concerne, et je ne veux pas dire que les témoins soient trop étroitement associés avec le monde des affaires car il s'agit de

[Text]

understood that the practical world that Mr. Macdonald talked about was one that wished to maintain the fact that it was the market system that kept the prices in check and that there was not automatic passing on to the consumer of any cost. You cannot have it both ways. It seems to me that if the market system is worth anything, it is precisely to let the market forces set the prices.

The fact that you would have some cost because someone had had an action against him, or someone has to put in some reserves because he is worried about future class actions, I do not see that as necessarily being passed on to the consumer automatically. It seems to me that that company will have to be either more efficient or take less of a profit because presumably they could not stay in business if they could not meet the market forces. So I really do not see that argument as being a major consideration at all. Of course, you have to always consider these things, but I do not see it as a major consideration in my determination of whether this is desirable or not.

Mr. Hemens: Mr. Chairman, can I comment on that very briefly?

The Chairman: Yes, Mr. Hemens.

Mr. Hemens: I have been a representative of a relatively large company for a good many years. I can assure you that our prices in almost every one of the products we manufacture and sell are held in check essentially by the market system, and to a very great extent by foreign competition involved in the market system. But you must bear this in mind, and it is extremely critical. Companies do not as such have money; companies have to get their money out of their production and their sales. In order to sell we must be competitive. There is a point at which we cannot absorb costs and stay in business, and believe me, under present circumstances in Canada we are getting very close to that point in many products. We are becoming rapidly noncompetitive, and this can be established to your satisfaction by the manufacturing statistics put out by Statistics Canada. We have nothing with which to bear these costs.

The other aspect of this, and Mr. Macdonald brought it out, having practised it for 37 years, most large corporations practise preventative law in the same way as we like to practise preventative medicine. The more we have this sort of bill and the sort of regulations which are becoming all-embracing, the greater the necessity for a legal staff, not in order to defend actions but to prevent the possibility, involuntarily in some cases, of breaching a law. And that adds to cost and that renders us more and more noncompetitive.

The Chairman: Mr. Breau, this will be your last question, please.

Mr. Breau: Mr. Chairman, can I put my question on the other aspect of the brief? I do not think it will need an extensive answer. Am I permitted to do so or do you want to go to somebody else?

[Translation]

conseillers juridiques professionnels, mais j'ai toujours cru comprendre que le monde pratique dont parle M. Macdonald était un monde qui souhaite que cela soit le système de marché qui contrôle les prix et qui souhaite que cela ne soit pas systématiquement le consommateur qui assume tous les frais. C'est contradictoire. Il me semble que si le système de marché a une valeur quelconque c'est précisément celle de laisser les forces du marché déterminer les prix.

Que vous ayez certains frais parce que quelqu'un intente des poursuites contre vous ou que vous émettiez des réserves au sujet de ces possibilités d'actions collectives, je ne vois pas cette répercussion automatique sur le consommateur. Il me semble que cette compagnie devra être soit plus efficace, soit prélever des bénéfices moins importants si elle ne veut pas courir le risque d'être abattue par les forces du marché. Je ne pense donc pas que cela soit du tout une considération majeure. Bien entendu, il faut toujours tenir compte de ces choses, mais pour moi cela n'a pas une importance majeure dans ma détermination.

M. Hemens: Monsieur le président, pourrais-je faire un bref commentaire?

Le président: Oui, monsieur Hemens.

M. Hemens: Je suis le représentant d'une compagnie relativement importante depuis de nombreuses années. Je peux vous assurer que les prix pour pratiquement tous les produits que nous fabriquons et que nous vendons sont essentiellement déterminés par le système de marché, et dans une très grande mesure par la concurrence étrangère dans ce système. Mais il y a une chose extrêmement importante qu'il ne faut pas oublier. Les compagnies en tant que telles n'ont pas d'argent; ce sont leur production et leurs ventes qui leur assurent cet argent. Pour vendre il nous faut être concurrentiels. Il y a un seuil au-delà duquel les frais nous vouent à la disparition, et croyez-moi, dans les circonstances actuelles au Canada pour de nombreux produits nous sommes très proches de ce seuil. Nous devenons très rapidement non concurrentiels, et pour vous en convaincre il suffit de lire les chiffres publiés par Statistique Canada. Nous ne pouvons rien faire contre ces frais.

L'autre aspect, et M. Macdonald en a parlé, c'est que la plupart des grosses sociétés pratiquent la loi préventive comme nous aimons pratiquer la médecine préventive. Plus il y a de projets de loi et de règlements de ce genre couvrant de plus en plus de domaines, plus il est nécessaire d'avoir un personnel juridique, non pas pour se défendre contre des poursuites mais pour prévenir la possibilité involontaire dans certains cas d'enfreindre la loi. Cela ne fait qu'augmenter nos dépenses et nous rend de moins en moins concurrentiels.

Le président: Monsieur Breau, ce sera votre dernière question, je vous prie.

M. Breau: Monsieur le président, puis-je poser une question sur l'autre partie du mémoire? Une longue réponse ne sera pas nécessaire. Puis-je le faire ou voulez-vous donner la parole à quelqu'un d'autre?

[Texte]

The Chairman: No, but quickly, please, Mr. Breau.

• 1125

Mr. Breau: On the question of accountability, one of the recommendations that Mr. Macdonald gave when he presented his brief, I am not sure if he said directly that every case should be subject to a Cabinet directive but he said at one point that the Cabinet should maintain over-all guidance or directive over economic policy. I wonder if he could explain exactly what he means by this. I have concerns, and I would ask him if he is not concerned about the possibility of having decisions subjected to political pressures because of regional politics and that sort of thing. Does he not think that this would lead to inequitable application of the law?

The Chairman: Excuse me. Could I ask that the response be given after we have heard the balance of the class action?

Mr. Breau: Sure.

The Chairman: Maybe they will be brief.

Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to get onto the subject of substitute actions. But, first, I would like to comment on contingency fees.

The Chairman: Contingency fees, yes.

Mr. Philbrook: In connection with class actions. There have been a couple of mentions of the medical profession here and I would certainly agree that litigation is a terrible problem in the United States, certainly much worse than Canada. I would offer the opinion that the main reason for this is the contingency fee that exists in the United States very broadly. I am not aware of there being any other serious problems, except perhaps the *pas de chance* for the American citizen to sue. But it seems to me that is the big difference. If there is any consideration of introducing the contingency fee in Canada to the same extent as in the United States, I, for one, would be prepared to resist it with everything I have.

It seems to me, from what I have heard also, that this provision could be introduced at the provincial level. I am not sure what we could do about that at the federal level. This is something that might affect this whole area of the competition bill—class actions.

Mr. Macdonald: I think it would be excellent if, in proceeding with a class action procedure, provision were inserted to ensure that there could not be contingency fees. This is assuming, of course, the constitutionality of the federal law to begin with. In those circumstances I think that provision in the federal law, that there could not be contingency fees, would override provincial rules as to professional costs.

Mr. Philbrook: Well, I did not want to get on with a long discussion of that but, at the moment, I do not see clearly how a federal law could override a provincial law.

Mr. Macdonald: Well, I think it could in the sense of its own proceedings.

[Traduction]

Le président: Non, mais rapidement, je vous prie, monsieur Breau.

M. Breau: M. Macdonald recommande dans son mémoire en ce qui concerne la responsabilité que la politique économique doit relever essentiellement du conseil des ministres, même si je ne me souviens plus si d'après M. Macdonald chaque cas doit être assujéti à une directive du Cabinet. Pourrait-il nous indiquer ce qu'il entend au juste par là. Pour ma part je crains que pareille décision puisse faire l'objet de pressions politiques au niveau régional. M. Macdonald ne pense-t-il pas que ceci risque d'entraîner une mise en œuvre injuste de la loi?

Le président: Vous permettez que M. Macdonald vous réponde lorsque nous aurons terminé l'étude de l'action collective.

M. Breau: Oui.

Le président: Espérons qu'il sera bref.

Monsieur Philbrook.

M. Philbrook: Je vous remercie monsieur le président.

Je voudrais aborder le problème des actions indirectes mais auparavant je vais dire quelques mots concernant les frais divers.

Le président: Très bien.

M. Philbrook: Toujours au sujet de l'action collective. On a parlé à plusieurs reprises de la profession médicale et il est vrai qu'aux États-Unis les poursuites en justice posent un très grave problème, beaucoup plus grave que chez nous. Or à mon avis, ceci est dû essentiellement à l'existence des frais imprévus aux États-Unis. Là est la différence essentielle. S'il n'était jamais question d'introduire les frais imprévus au Canada comme cela se fait aux États-Unis, je m'y opposerais de toute mes forces.

Or j'ai entendu dire que cette méthode pourrait être adoptée au niveau provincial, et je me demande ce qu'on pourrait faire au niveau fédéral car ceci toucherait à l'ensemble du problème des actions collectives relevant du présent bill.

M. Macdonald: Ce serait une très longue chose à mon avis qu'avant d'accepter une action collective, on veuille à ce qu'un fonds soit constitué pour frais imprévus. Ceci bien entendu à condition que la loi fédérale elle-même soit constitutionnelle. Dans ces conditions les dispositions de la loi fédérale interdisant la constitution d'un fonds pour frais imprévus rendrait caduques les règlements provinciaux en la matière.

M. Philbrook: Je n'avais pas l'intention d'entamer une longue discussions à ce sujet, mais je ne vois pas bien comment une loi fédérale pourrait rendre caduque une loi provinciale.

M. Macdonald: Je crois que oui.

[Text]

The Chairman: But surely it does now to some extent in the proposed bill in terms of cost allocation, does it not? I am sorry, I just had that impression, and you might want to get an answer to that just so we know where we are going—a quick answer perhaps.

Mr. Rowley: It does not prohibit contingency fees and we say there is a risk because six of the provinces, as I understand it, permit contingency arrangements. This simply says that there shall be no cost and that fees can be charged against the awards when they come in. But there is no specific provision permitting contingent fees.

What we have suggested in detail in our recommendations is that a provision be inserted which says that a federally valid class action for combines breach may not be brought where there is a contingent fee between the lawyer and the plaintiff class representative.

The Chairman: Could we get a comment from Mr. Bertrand on that? I had the impression that costs were controlled in such a manner that this is unlikely to happen, but it may not be broad enough.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, in Clause 39.2(2), reference is made to the award of costs and it says:

... the reasonable solicitor and client costs of the member or members of the class who commenced the action ...

There is no reference to contingency fees and I think it would be within the power of the judge awarding costs to disregard contingency fee arrangements or not to extend the contingency fee arrangement to the class. What is really happening in the provinces is that there could very well be contingency fee arrangements between the plaintiff and his solicitor but it does not mean that it has to be extended to the class.

• 1130

Mr. Macdonald: Would you agree to a provision to that effect, Mr. Bertrand?

Mr. Bertrand: It is a question of policy. The Minister would have to agree.

Mr. McCain: But it says:

... as determined by the Court ...

How does that preclude the contingency fees?

Mr. Rowley: It does not, and what can be a reasonable fee, Mr. Chairman, in six of the provinces, can be a contingent fee. Mr. Bertrand is right, the court has the power, but they may not exercise it. They have the power to say, we think a contingent fee, in this case, of such and such a per cent, is inappropriate. That is only speaking to cost, that does not mean that there cannot be a private contingent arrangement, perfectly legal, which would encourage the bringing of class actions. And when the defendant has no right to costs if it wins, then it is put at very serious risk. That is our suggestion.

[Translation]

Le président: C'est justement ce qui est prévu aux termes du présent bill en ce qui concerne la distribution des frais il me semble. Du moins c'est mon impression, il faudrait peut-être préciser ce point de façon à ce que nous sachions où nous en sommes au juste.

M. Rowley: La constitution de fonds pour frais imprévus n'est pas interdite alors qu'il y a un danger étant donné que 6 provinces autorisent la constitution de pareils fonds. Le bill dit simplement qu'il n'y aura pas de frais, les honoraires étant défalqués des dommages lorsque ceux-ci seront versés. Mais aucune disposition n'autorise la constitution d'un fonds pour frais éventuels.

Nous avons recommandé d'insérer une disposition stipulant qu'on ne saurait intenter une action collective au fédéral si un fonds pour frais imprévus a été constitué entre l'avocat et le représentant de l'action collective.

Le président: M. Bertrand pourrait-il préciser sa pensée à cet égard? J'avais l'impression que les frais étaient suffisamment contrôlés pour empêcher que cela n'arrive.

M. Bertrand: L'article 392(2) stipule ce qui suit concernant les dépens:

ont pour les frais extrajudiciaires raisonnables, incluant les frais d'appel ...

Il n'est donc pas question de la constitution d'un fonds spécial si bien que le juge qui déciderait d'accorder un montant en dédommagement serait libre de ne pas tenir compte d'un fonds spécial ou de ne pas l'appliquer à l'action collective. Au niveau des provinces, les plaignants et leur avocat peuvent décider de constituer un fonds spécial, ce qui ne signifie pas pour autant que celui-ci s'applique à l'ensemble de l'action collective.

M. Macdonald: Seriez-vous d'accord qu'on introduise une disposition de ce genre, monsieur Bertrand?

M. Bertrand: C'est une question de politique, c'est au ministre de décider.

M. McCain: Mais l'article stipule bien:

... accordé par des tribunaux.

Comment est-ce que cela peut empêcher la constitution d'un fonds spécial?

M. Rowley: Cela ne l'empêche en effet pas et des honoraires raisonnables peuvent dans six provinces devenir un fonds spécial. M. Bertrand a raison de dire que les tribunaux détiennent ce pouvoir, mais ils ne sont pas obligés de l'exercer. Les tribunaux peuvent néanmoins décréter que tel ou tel honoraire représentant tel ou tel pourcentage sont inadmissibles. Ceci s'applique uniquement aux frais ce qui n'exclut pas la constitution d'un fonds privé parfaitement légal qu'elle pourrait encourager les actions collectives. Si l'accusé n'a pas le droit de toucher des frais parce que l'action collective gagne, les risques deviennent très grands.

[Texte]

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I understand that Mr. Affleck would like to comment.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Just directly to Dr. Philbrook's question, Mr. Chairman; the Parliament of Canada, of course, has power over the Federal Court, and right now it says:

... reasonable solicitor and client costs ...

If there were an abuse of that, the Parliament of Canada could deal directly with it—if the contingency-fee aspect were ever introduced in the Federal Court, where it is not now.

The second: before the class action can get into the provincial courts there has to be an agreement between the Attorney General of Canada, approved by the Governor in Council, before the provincial governments can take jurisdiction over class actions—that is in proposed Section 39.23. So, again, the Parliament of Canada would have jurisdiction, if a class action were going to go into a province that had contingency fees, to restrict it by agreement between the Attorney General and the Attorney General of the province. So the Parliament of Canada, as I see it, does have control as to whether or not class actions are going to be susceptible to contingency fees.

Mr. Philbrook: I think that was a useful exchange. I would also think, on the basis of that exchange, it would be worth while for the department to take another look at that provision, just to see whether there is anything more they would like to do before this bill is finalized.

The Chairman: I would just make one comment. At the present moment, we are not too concerned about what the department's views of it are, but about what the Committee does. I think we ourselves are going to have to address our minds to whether there should be a blanket prohibition to class action.

Mr. Philbrook: I am saying that in terms of the Committee recommendations to the department—for your attention, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Philbrook: I hope that I might just have a few more minutes on the subject I really wanted to talk about, even though it was not ...

The Chairman: Very, very few, because I think the witnesses are attempting to fly out today.

Mr. Macdonald: We have almost half an hour Mr. Chairman, subject to what the Committee wants.

Mr. Philbrook: I wanted to get onto substitute actions. It seems to me that the witnesses have made a very clear, definite statement that they see no room for provision of substitute actions in such a bill as this. But there was, obviously I think, some accommodation for the rest of class action. Unless I missed it, I did not hear any response from the department or from our counsel. I would appreciate, because this is a difficult area, hearing some discussion on the business of substitute action, particularly since this is one of our last Committee meetings. It would serve, perhaps, to wrap up that part of the bill. Why did the department feel, originally, that there was a

[Traduction]

M. Clermont: M. Affleck a quelque chose à dire je crois, monsieur le président.

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: C'est en réponse à la question posée par M. Philbrook. Le Parlement fédéral a préséance sur les tribunaux fédéraux;

ou l'article stipule frais extrajudiciaires raisonnables ...

en cas d'abus, le Parlement pourrait donc se saisir de l'affaire si cette méthode de constitution de fonds spéciaux était adoptée au Canada.

Deuxièmement, avant qu'une action collective puisse être intentée devant des tribunaux provinciaux, un accord doit être conclu avec le Procureur général du Canada et approuvé par le gouverneur en Conseil conformément à l'article 39.23. Donc le Parlement pourrait interdire une action collective dans la province ayant adopté le système des fonds spéciaux. Le Parlement sera donc libre de décider si oui ou non un fonds spécial peut être constitué à l'occasion d'une action collective.

M. Philbrook: Voilà qui est intéressant et je pense qu'il serait bon maintenant que le ministère examine à nouveau cette disposition pour voir s'il y a lieu d'y ajouter quelque chose avant l'adoption du bill.

Le président: Ce n'est pas la position du ministère qui nous intéresse en ce moment mais bien celle du Comité. C'est nous qui devons décider si oui ou non les actions collectives doivent être interdites en général.

M. Philbrook: Je voulais dire que le Comité doit soumettre des recommandations au ministère à cet effet.

Le président: Je vous remercie.

M. Philbrook: J'espère que vous m'accorderez quelques minutes pour me permettre d'aborder un autre sujet.

Le président: Il va falloir être très bref car nos témoins voudraient entreprendre un vol aujourd'hui.

M. Macdonald: Il nous reste à peu près une demi-heure monsieur le président.

M. Philbrook: Je voudrais dire quelques mots concernant les actions indirectes. D'après les témoins, un bill comme celui-ci ne devrait pas prévoir d'action indirecte, alors que les autres types d'actions collectives ont été acceptées. Or, je n'ai pas entendu la position du ministère ni de notre conseiller juridique à ce sujet. Je voudrais donc que l'on nous donne quelques explications sur les actions indirectes, d'autant plus que ceci est une de nos dernières réunions de Comité. Pourquoi le ministère estimait-il à l'origine que cette méthode serait nécessaire? J'aimerais aussi connaître la position de notre conseiller juridique de nos témoins à ce sujet.

[Text]

need for this type of thing? What is the basic concept? And then, perhaps, a reply from the counsel and from our witnesses on the basic concept of it. Do we need such a thing or not?

The Acting Chairman (Mr. Clermont): Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, I think the rationale for class action and the substitute action is quite spelled out in the Blue Book we have, but I would like to summarize it briefly.

One of the aspects is that, in some cases, class action will not be maintained because the amount of damages will be small for each member of a large class. We have asked questions of lawyers in practice, and we showed them the provision we have to eliminate *de minimis* recovery to a class procedure. We were advised that, in their experience, there would not be a class action when the damage of each individual would not exceed \$100. In our rationale, and the way it is proposed, we try to make the same type of assumption, vis-à-vis responsibility and the advantage taken by a violator of the law, whether he takes advantage of a thousand persons with \$100, or, let us say, a million with \$100, or a million with \$10. We say that if what you might describe as the "ill-gotten gain," as a result of a violation of the Act, is small but affects many people, there should not be any more right to keep that gain than if it is large and affects only a small number of people. In order to maintain a balance for the same violation or the same action, it was felt that a substitute action could be an effective way to ensue that there was no profiteering from a violation of the law.

• 1135

A number of suggestions were made in discussions in this Committee of a way in which to return to the marketplace the advantage taken by violators. This is quite an interesting suggestion and I would like to assure the members of the Committee that we shall be thinking about ways and means to get this result.

Mr. Philbrook: Mr. Bertrand, you have heard the witnesses' comments that they felt there was no need for something like substitute action; that in fact the government had other ways of dealing with this type of problem where, in effect, there was a chief class action, where people were hurt to the extent of a very small amount of money. What was your reaction to the witnesses' statements?

The Chairman: Then we are going to move to Mr. McCain, Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: Well, I think he is very interested in this subject.

The Chairman: He may be interested but he might also want to speak.

Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Something that you must bear in mind is that if you are thinking about a conspiracy to fix prices, the policy is that the Attorney General should be seeking an imprisonment term and personal conviction of the individual, not necessarily of the corporation. If a form of conspiracy involved quite a large number of small businessmen, though you would

[Translation]

Le président suppléant (M. Clermont): Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: La raison d'être des actions collectives et indirectes est expliquée en détail dans le Livre bleu; mais je vais vous l'exposer brièvement si vous le permettez.

Dans certains cas, les actions collectives peuvent être poursuivies, le montant des dommages accordé à chacun des membres d'un grand groupe étant trop petit. Nous en avons parlé à des avocats qui nous ont dit qu'il n'y a pas moyen de lancer une action collective lorsque les dommages par personne sont inférieurs à \$100. Dans notre raisonnement, et c'est ainsi que nous le proposons, nous tentons de faire la même supposition en ce qui concerne la responsabilité et les avantages gagnés par le contrevenant à une loi, qu'il ait triché 1,000 personnes de \$100 ou 1 million de personnes de \$100 ou 1 million de \$10. Nous soutenons que si un «gain frauduleux», obtenu à la suite d'une infraction à la loi est petit mais touche de nombreuses personnes, on n'a pas plus le droit de le garder que s'il s'agissait d'un gain important obtenu aux dépens d'un petit nombre de personnes. C'est en vue de maintenir l'équilibre lorsqu'il s'agit de la même infraction ou du même geste que nous avons pensé que l'action indirecte pourrait s'avérer un moyen efficace de s'assurer que personne ne profite d'une infraction à la loi.

Nombre de propositions ont été mises de l'avant au cours des discussions du présent Comité quant à la façon de rendre au public les gains frauduleusement acquis par des contrevenants. Votre proposition est des plus intéressantes et je peux assurer les membres du Comité que nous allons réfléchir aux moyens de parvenir à ce résultat.

M. Philbrook: Monsieur Bertrand, vous avez entendu les remarques des témoins, à savoir qu'ils ne voyaient pas la nécessité des actions indirectes; qu'en fait, le gouvernement avait à sa disposition d'autres moyens pour régler les problèmes de ce genre, notamment par le recours à l'action collective si des personnes ne souffrent qu'une toute petite perte monétaire. Quelle est votre réaction à la déclaration des témoins?

Le président: Ensuite, nous passerons à M. McCain, monsieur Philbrook.

M. Philbrook: Je crois qu'il s'intéresse énormément à ce sujet.

Le président: Il est peut-être intéressé, mais il voudrait peut-être également prendre la parole.

Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Il ne faut pas oublier que lorsqu'on pense à une conspiration pour fixer les prix, la politique du procureur général est de demander une peine d'emprisonnement, la condamnation de l'individu, pas nécessairement de la corporation. Si une conspiration réunissait un grand nombre de petits hommes d'affaires, il faudrait demander à chacun de rembour-

[Texte]

be charging those individuals a small amount in damages, this could result in those individuals being prevented or prohibited from acting in their own profession, if they have a criminal record.

In that respect, you might say it might not be appropriate, if you want to think about the public interest, to go criminally: it might be more appropriate to ensure the return of the ill-gotten gain. I am thinking about, for instance, if you have a gasoline price conspiracy in a region; then the Attorney General would have to decide if he should bring the individual in court and get the criminal stigma, or whether the best way would be to ensure the return of the ill-gotten gain. If a class action is taken in that community, it would be very difficult to maintain that class action under the criteria spelled out. It would be possible, nevertheless, to have a substitute action and the same result achieved.

My final comment is that substitute action is an alternative way of achieving compliance with the legislation, and I do not see any reason why you should deny that alternative means if it is to be effective.

• 1140

Mr. Affleck: Mr. Bertrand, from what you have said, are you then adopting the position that in a substitute action, using your example of the gasoline community, the recovery should in fact go if possible to the consumer, as opposed to the Consolidated Revenue Fund?

Mr. Bertrand: I have to stick, Mr. Chairman, to what the bill says at the moment.

The Chairman: Yes, I think it is an unfair question, in the sense that Mr. Bertrand is not responsible for policy in the department.

Mr. Rowley: If I might just speak very quickly to the point. Mr. Bertrand said something very interesting. He said the Attorney General may decide that a criminal prosecution may not be appropriate. I should point out that it is not the Attorney General who would decide whether a civil substitute action would be appropriate; it would be the person holding the office of the competition advocate. Right now our criminal laws and our criminal prosecutions are controlled by the accountable Attorney General. We have spoken to the substance of why it should not be there, but if we give this additional power, it is not subject to Parliamentary or Attorney General control.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, proceed.

Mr. Bertrand: I think this type of remark shows complete ignorance of the way the Department of Justice functions and the way we get our lawyers. The Department of Justice, under the Department of Justice Act, has the responsibility for all civil litigation of the federal government, which would include that one. If you think the Attorney General and the Minister of Justice are one and the same person, there might be, I presume, a continuity of idea and the same idea present. When the law says the advocate may do such a thing, and if it

[Traduction]

ser une petite somme et, par conséquent, ces hommes d'affaires se verraient peut-être empêchés d'exercer leur propre profession s'ils avaient un casier judiciaire.

De ce point de vue, il n'est peut-être pas approprié, si l'on veut protéger l'intérêt du public, d'intenter des poursuites au criminel: il conviendrait peut-être mieux de s'assurer que les gains frauduleusement acquis sont remboursés. Je pense, par exemple, à une conspiration dans une région pour fixer le prix de l'essence, le procureur général devrait décider s'il doit intenter des poursuites contre l'individu en cour criminelle ou s'il ne voudrais pas mieux s'assurer que ces revenus frauduleusement acquis soient remboursés. Si on intente une action collective dans cette communauté, il serait très difficile de le faire en vertu des critères définis. Il serait possible, par contre, d'intenter une action indirecte et d'arriver au même résultat.

Pour conclure, j'aimerais faire remarquer que l'action indirecte est un autre moyen pour faire respecter la loi et je ne vois aucunement pourquoi on devrait l'interdire si elle peut être efficace.

M. Affleck: Monsieur Bertrand, à vous entendre, puis-je supposer que vous adoptez la position que, dans l'action indirecte, pour utiliser votre exemple de l'essence, les sommes récupérées devraient être rendues si possible aux consommateurs plutôt qu'au Fonds du revenu consolidé?

M. Bertrand: Je dois m'en tenir, monsieur le président, à ce qu'on trouve dans le projet de loi pour l'instant.

Le président: Oui, je crois que la question était injuste en ce sens que M. Bertrand n'est pas responsable de la politique de son ministère.

M. Rowley: Si je peux répondre brièvement. M. Bertrand a dit quelque chose d'intéressant. Il a déclaré que le procureur général peut décider que des poursuites au criminel ne conviennent pas. J'aimerais faire remarquer que ce n'est pas le procureur général qui décide si une action indirecte au civil est appropriée; ce serait la personne qui remplit les fonctions d'administrateur. Pour l'instant, nos lois criminelles et les poursuites criminelles relèvent du procureur général. Nous nous sommes préoccupés de démontrer pourquoi ce pouvoir ne devrait pas exister, mais il est bien à noter que si nous l'accordons, il ne sera pas assujéti au Parlement ni au contrôle du procureur général.

M. Bertrand: Monsieur le président.

Le président: Oui, vous avez la parole.

M. Bertrand: De tels propos montrent combien on ignore la façon de fonctionner du ministère de la Justice et la façon de se procurer des avocats. Le ministère de la Justice en vertu de la Loi sur le ministère de la Justice est responsable de toutes les poursuites civiles du gouvernement fédéral, y compris celle-ci. Si vous croyez que le procureur général et le ministre des Finances sont une seule et même personne, il pourrait y avoir, je présume, une continuité et un même objectif. Lorsque la loi déclare que l'administrateur peut faire des choses, s'il y a

[Text]

involves litigation, what it means is that it would be done in his name, but a lawyer from the Department of Justice would be appointed.

The Chairman: Thank you very much. Mr. McCain.

Mr. Hemens: May I make one brief comment?

Mr. McCain: Yes, go ahead.

The Chairman: Yes.

Mr. Hemens: And it will be brief, but it is one that has been overlooked completely. That is, there is some suspicion—and we do not assess it in respect of Mr. Bertrand but in respect of his successor—that it may be a good deal simpler in many cases to take a substitute action than to take a criminal action because the standards of proof are considerably different. With a substitute action, where you deal essentially with probabilities and not with proof beyond a reasonable doubt, your local gasoline man may nevertheless be stigmatized by the fact that he has breached a criminal provision, without criminal standards of proof.

Mr. McCain: Mr. Chairman, we find ourselves here in this Committee in a very interesting position, and not an unusual position when it comes to law. We find that counsel for the Committee, with all due respect, sir, has put one interpretation on several clauses of the bill. We find that representatives of the department have put their own interpretation on it. That is their job; it is not a criticism. We find that the counsels who come before us as witnesses put another interpretation. There is a constant conflict of opinion between the various learned people who are here on behalf or against the bill, whichever it may be, and I think that should give the Committee very, very serious concern.

The implication of the witness this morning is that class action can be taken more readily than has been interpreted by counsel for the department; that it can be more wide-sweeping in effect; that it can be extremely detrimental. There is one thing that I would like to revert to. I think the thing we have to consider is the bottom line of a business organization. I do not think it should go unchallenged by counsel to the Committee and departmental representatives that the legal costs of a business organization would *not* be part of the cost passed on to consumers, if those costs were increased by the possibility of class action. The steel firm in the U.S. which was mentioned is certainly going to add the millions of dollars of legal fees as a built-in part of their cost. It is not labour cost, it is not capital cost, it is operating cost.

We have had, Mr. Chairman, representation before this Committee that before this part of this bill is given serious consideration by government, there should be a cost-benefit study. I would like to ask the witnesses if they feel any reasonable evidence could be accumulated to indicate what the cost to consumers might be of opening the field of class action. And could a cost benefit study be effectively conducted as to

[Translation]

litige, cela signifie tout simplement que la poursuite serait intentée en son nom par un avocat du ministère de la Justice.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur McCain.

M. Hemens: Puis-je faire une toute petite remarque?

M. McCain: Oui, allez-y.

Le président: Oui.

M. Hemens: Je serai bref, mais j'aimerais porter à votre attention un point qui a été complètement oublié. Il y a des soupçons... et ce n'est pas à cause de M. Bertrand que nous en avons, mais à cause de son successeur... qu'il serait beaucoup plus simple dans bien des cas d'intenter une action indirecte que d'intenter des poursuites au criminel, parce que les normes de preuve sont bien différentes. Dans le cas d'une action indirecte, alors qu'il s'agit surtout de probabilités, et non de preuves au-delà de tout doute raisonnable, le pompiste local portera les stigmates d'avoir enfreint une disposition criminelle sans avoir à répondre aux normes de preuve criminelle.

M. McCain: Monsieur le président, nous nous trouvons au cours des débats du présent Comité dans une position très intéressante, position qui n'est pas surprenante puisqu'il s'agit du droit. Nous constatons que le conseiller juridique du Comité, avec tout le respect qui vous est dû, monsieur, a interprété d'une certaine façon plusieurs articles du projet de loi. Nous constatons que les représentants du ministère ont adopté leurs propres interprétations. C'est leur travail, je ne le critique pas. En outre, les avocats qui viennent ici comme témoins, font état d'une autre interprétation encore. Il y a constamment conflit d'opinions entre tous ces différents experts, pour ou contre le projet de loi, selon le cas, et je crois qu'une telle situation devrait porter le Comité à réfléchir très sérieusement.

Le témoin de ce matin laisse entendre qu'une action collective peut être intentée beaucoup plus facilement que ne le pensait le conseiller juridique du ministère, que ses répercussions peuvent être plus nombreuses, que ses actions peuvent être extrêmement nuisibles. Mais il y a une chose sur laquelle j'aimerais revenir. Je crois que ce dont il nous faut tenir compte ce sont les frais encourus par un commerce. Je ne crois pas que notre conseiller juridique et les représentants du ministère devraient laisser passer l'affirmation que les coûts juridiques d'un commerce ne devraient pas faire partie des frais qu'on fait passer aux consommateurs... si ceux-ci devraient augmenter à cause du risque d'action collective. L'aciérie américaine dont il a été question va certainement ajouter les millions de dollars de frais juridiques à ses coûts de production. Ce n'est pas le coût de la main-d'œuvre ni un coût en capital, c'est un coût d'exploitation.

On a tenté de faire valoir devant le présent Comité, monsieur le président, qu'avant que cette partie du projet de loi ne soit étudiée par le gouvernement, on devrait d'abord entreprendre une étude des coûts. J'aimerais demander aux témoins s'ils croient que l'on pourrait réunir suffisamment de preuves sur ce qu'il pourrait en coûter aux consommateurs si l'on rend plus libérale la procédure des actions collectives? Pourrait-on faire

[Texte]

what would be the position of the consumer after this bill becomes law relative to what was his position before? And would his ability to obtain money back be to his benefit or to his detriment? Which one would over-shadow the other, the possible recovery or the increased cost that would be built into this bill?

• 1145

Mr. Macdonald: Of course, Mr. Chairman, the first thing to recognize is that these small claims that are spoken of, by definition in the bill, will not be susceptible to proceedings on behalf of the consumer himself. That is to be the subject matter of the substitute action.

Mr. McCain: Excuse me for interrupting here. I agree. But is that still not a built-in cost?

Mr. Macdonald: Yes, but I was starting on the benefit side.

Mr. McCain: Oh, excuse me.

Mr. Macdonald: Now, we have heard some talk here this morning that frankly horrifies me, that we could be looking at yet another permanent anti-inflation board series of compliance plans in which I can imagine this kind of a scenario. And we are not now talking about individuals, we are talking about the kind of possibilities that can develop over a period of time, where you get break-ins by the RCMP that nobody ever thought they would do, or the FBI, or whatever. And we have to be concerned about cumulative powers in the hands of people that are hard to get at. I can imagine this kind of a scenario. Let us take a joint monopoly, perhaps reinforced by the price differentiation rules which, in our view and I think in the views of a number of witnesses, will result in pretty uniform prices. I can imagine being called into the office of Mr. Bertrand's successor some day on behalf of an industry and being told that they had been looking at the behaviour of the industry and that they have noticed parallel prices, that they all seem to use independent distributors, they all seem to advertise a certain way, there has not been anybody new in the industry for five or six years, and they wonder whether there might not be a conspiracy here. On the other hand, maybe they could bring a proceeding on the joint monopolization before the board, or it is even conceivable they could imagine a class action getting started in which the claims were so small that it would end up as a substitute action. Then I can imagine it being said to me: Now, really Mr. Macdonald, what we would really like to see happen in this industry is this—and then we would be told in effect how we could avoid being struck by one of the three arrows. One may say that is paranoic. I can tell you that I have sat in the Department of National Revenue and have had one alleged sin pointed out to me, with a view to getting me to knuckle under on something else. This is not an unknown process in bureaucracies and with officials who have a variety of powers in their hands. So this is nothing to do with individuals; this has simply to do with the way one observes the world working over a period of time, where people have very large powers.

[Traduction]

d'une façon efficace une étude des coûts qui permettrait de comparer la position du consommateur après l'adoption du projet de loi et à l'heure actuelle? Y aurait-il moyen de voir si le fait que le consommateur se fera rembourser deviendra un avantage ou un désavantage? Qu'est-ce qui l'emporterait, un remboursement éventuel ou l'augmentation des prix engendrée par le projet de loi?

M. Macdonald: Bien sûr, monsieur le président, il ne faut pas oublier que les petites réclamations dont il est question par définition dans le projet de loi, ne pourront faire l'objet de poursuites au profit du consommateur lui-même. C'est plutôt matière pour une action indirecte.

M. McCain: Excusez-moi de vous arrêter là. Je suis d'accord. N'est-ce pas justement là un coût caché?

M. Macdonald: Oui, mais je voulais commencer par parler des avantages.

M. McCain: Pardon.

M. Macdonald: Nous avons entendu des choses ici ce matin qui m'horrifient puisque j'ai l'impression que l'on envisage une autre série de programmes de réglementation permanents du type Commission de lutte contre l'inflation, dont j'imagine le scénario. Et nous ne parlons pas ici de l'individu, nous parlons de ce qui peut arriver à la longue, des perquisitions illégales de la Gendarmerie alors que l'on n'avait jamais pensé que cela pourrait se faire, ou par le FBI ou que sais-je. Il nous faut nous inquiéter des pouvoirs cumulatifs mis entre les mains de personnes qu'il est difficile d'atteindre. Je m'imagine le scénario suivant. Prenons comme exemple un monopole conjoint et les règlements sur les distinctions de prix qui à notre avis et de l'avis de nombre d'autres témoins, engendrera des prix assez uniformes. Je peux m'imaginer que l'on me fera venir au bureau du successeur de M. Bertrand un de ces jours comme représentant de l'industrie et que l'on me dira que l'on a examiné mon comportement au sein de l'industrie et que l'on a remarqué des prix parallèles dans les entreprises qui semblent toutes s'approvisionner chez des distributeurs indépendants, qui annoncent de la même façon, et que depuis cinq ou six ans, il n'y a pas de nouvelles industries dans ce secteur et que l'on se demande s'il n'y aurait pas conspiration. Ou au contraire, peut-être présenterait-on devant la Commission une procédure de monopole conjoint ou même il est concevable, que l'on intente une action collective dont les réclamations seraient si minimes qu'en fin de compte on en ferait une action indirecte. On pourrait ensuite me dire: en réalité, monsieur Macdonald, ce que nous aimerions voir dans votre industrie, c'est ceci... et on nous dirait ensuite ce que nous pourrions faire pour éviter d'être coincés. Vous me direz peut-être que c'est paranoïaque. Mais je peux vous dire que j'ai assisté à des réunions du ministère du Revenu national au cours desquelles on m'a fait remarquer un des péchés que j'étais censé avoir commis dans le but de m'attraper ailleurs. Ce n'est pas un procédé inconnu dans les bureaucraties surtout lorsque les fonctionnaires ont des tas de pouvoirs entre les mains. Cela n'a rien à voir avec des individus, c'est une simple constatation qui me vient

[Text]

Now on the class benefit thing on the cost side, I think it would be possible to go to the United States and form some kinds of judgments as to the general increase in costs. They are just built in because of the existence of the exposure to certain kinds of legal risks. It could not be precise, but one could do a study of what has gone back to consumers in proceedings that have been commenced.

If I can find it here . . .

The Chairman: If you can be brief, because you are wearing out your time.

Mr. Macdonald: Let me just give you one case. There are a lot of them here, but here is just one example on the cost benefit. In the Doughboy-Hoffer portion of the antibiotics anti-trust class-action settlement—and there was a settlement—class members recovered on the average about \$364 while class attorneys shared approximately \$10 million in fees. That is not an untypical pattern in terms of cost benefit in a very specific type of situation.

Mr. McCain: In your brief you said that you had been giving this consideration as early as 1975 and that you had informally discussed it with government people, starting January 1976.

Mr. Macdonald: That is correct.

Mr. McCain: Do you see any reflection of the advice you gave to the people to whom you talked in the bill as it is presently drafted?

Mr. Macdonald: A bit. I think it was useful, but not as useful as we would have liked it to be.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, as the hon. members usually say, there is a bottom line somewhere.

The Chairman: Thank you very much . . .

Mr. McCain: Yes, and it relates to cost on society. Were you saying something to me?

The Chairman: Yes, I was telling you that your last question is about to be asked.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, if Mr. McCain has some more questions to ask, and if the witnesses are available, why do we not let him go?

The Chairman: I gather that they agreed on 12 o'clock or 5 minutes to 12.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I said if the witnesses are available. I do not see any objection to Mr. McCain going on, but if the witnesses are not available, that is something else.

Anyway, I have a general question to ask after we are through with the witnesses, Mr. Chairman. I understand this

[Translation]

d'avoir observé le monde pendant assez longtemps, d'avoir observé des gens qui possèdent des pouvoirs très étendus.

• 1150

Maintenant pour ce qui est des avantages des actions collectives du point de vue du coût. Je crois qu'il serait possible d'aller voir aux États-Unis et de se faire une idée de l'augmentation générale des prix. En effet, les frais juridiques sont tout simplement inclus dans les prix à cause des risques de poursuite. Les constatations ne seraient peut-être pas précises, mais l'on pourrait certainement étudier les sommes qui ont été remboursées aux consommateurs à la suite de poursuites de ce genre.

Si je peux trouver ici . . .

Le président: Allez-y, mais votre temps de parole achève.

M. Macdonald: Laissez-moi vous citer une cause. Il y en a beaucoup, mais je vous donnerai un exemple. Dans la partie Doughboy-Hoffer du règlement intervenu à la suite de l'action collective pour cartel dans le domaine des produits antibiotiques, . . . et il y a eu un règlement . . . les parties à l'action collective ont récupéré en moyenne 364 alors que les avocats se sont partagé environ 10 millions de dollars en honoraires. Et ce n'est pas l'exception quand il s'agit du partage des coûts dans ce type de situation.

M. McCain: Dans votre mémoire, vous déclarez avoir réfléchi à cette question déjà en 1975 et en avoir discuté avec les fonctionnaires, officiellement, au mois de janvier 1976.

M. Macdonald: C'est exact.

M. McCain: En regardant le projet de loi dans sa forme actuelle, croyez-vous que l'on ait tenu compte de vos conseils?

M. Macdonald: Un peu. Je crois que nos entretiens ont été utiles, mais pas aussi utiles que nous l'aurions souhaité.

M. Bertrand: Monsieur le président, comme les députés le disent habituellement, il y a toujours une limite.

Le président: Merci beaucoup . . .

M. McCain: Oui, et il s'agit du prix que paie la société. Vous me parliez?

Le président: Oui, je vous disais que vous étiez sur le point de poser votre dernière question.

M. Clermont: Monsieur le président, si M. McCain a d'autres questions à poser et si les témoins sont disponibles, pourquoi ne pas le laisser faire?

Le président: Je croyais qu'ils devaient partir à midi ou à midi moins cinq.

M. Clermont: Monsieur le président, j'ai dit si les témoins étaient disponibles. Je ne vois aucune raison pour laquelle M. McCain ne pourrait pas poursuivre, mais bien sûr si les témoins ne sont pas disponibles, ce n'est pas la même chose.

De toute façon, j'ai une question générale à poser après que nous en aurons fini avec les témoins, monsieur le président.

[Texte]

will be our last meeting with witnesses coming from the private sector.

The Chairman: If you are trying to be helpful, it would seem to me that we should proceed so we can get to your point.

Mr. McCain: I have one more question. The inference I got from the departmental representatives indicated that they did not foresee any class action probable to happen if the damage to the individual of the class was less than \$100. But that seemed to be an assumption on which the bill was written. Is that a proper assumption, a safe assumption?

Mr. Rowley: A very quick answer is that it is absolutely unsafe, in my view. Constantly you have had class actions develop in the anti-trust field in the United States where the damages are a good deal less than \$100. I think perhaps the director was inquiring of other professionals in the private sector as to whether that type of case, where something less than \$100 was claimed, would pass the maintenance order. I assume that his advice was that no, it would then revert to a substitute action. But I do not think we can determine that at this stage.

Mr. McCain: Fine.

The Chairman: Thank you, Mr. McCain. I want to thank the witnesses for appearing before us today. I apologize that you never got into the second phase of your brief relating to other matters in the bill, but that is beyond the control of the Chair. I attempted to try to direct the Committee to move on to other areas at certain points, but that is their prerogative. I should draw to your attention, however, that the other broad areas of concern to you have been given a pretty thorough airing in any event, and as is our custom, I will certainly make sure that all the details and specifics of the brief will be brought to the attention of the Committee in the course of our deliberations on the report. We very much appreciate your being present, and find your comments to be very helpful to us in our deliberations.

I would like to get agreement, if I may, from the Committee to append the brief involved today to our *Minutes of Proceedings*. I would like to draw to the attention of Committee members that this is the last series of witnesses we will be hearing on the subject matter of this bill. In light of that and in light of the fact that we are now going to be moving to consideration of a draft report, I would like to ask members if they have specifics that they would like included in that report so that they are not overlooked by the Chair and by Counsel. I would appreciate their forwarding them to us as quickly as possible. I have scheduled for consideration of a draft report, a meeting on Wednesday of next week at 3.30 p.m., and also a series of meetings on Thursday, June 8 at 9.30 a.m., 11.00 a.m., and 3.30 p.m., if necessary—I beg your pardon?

Mr. Philbrook: July 8?

[Traduction]

J'ai cru comprendre que c'était notre dernière réunion pour entendre des témoins du secteur privé.

Le président: Si vous voulez nous aider, il me semble que nous devrions continuer, de façon à ce que nous puissions revenir au point que vous soulevez.

M. McCain: J'ai encore une question. J'avais cru comprendre que les représentants du ministère n'envisageaient pas que des actions collectives seraient intentées dans les cas où les parties à l'action réclameraient moins de \$100. C'est en se fondant sur cette supposition que le projet de loi semble avoir été rédigé. Cette supposition est-elle juste?

M. Rowley: Très rapidement, je dirais qu'à mon avis, absolument pas. On voit constamment aux États-Unis des actions collectives dans le domaine anticartel qui sont intentées pour beaucoup moins de \$100. Je crois que le directeur a pris conseil auprès d'autres professionnels dans le secteur privé pour savoir si ce type d'action, si la réclamation était moins de \$100, réussirait à obtenir l'ordonnance nécessaire. J'ai l'impression qu'on lui a dit que non et donc que l'action deviendrait une action indirecte. Mais je crois pas que l'on puisse régler cela pour le moment.

M. McCain: Parfait.

Le président: Merci, monsieur McCain. J'aimerais remercier les témoins d'avoir bien voulu comparaître ici aujourd'hui. Je regrette que vous n'ayez pas pu aborder la deuxième partie de votre mémoire qui porte sur d'autres questions visant le projet de loi, mais je n'avais aucun contrôle sur les questions posées. J'ai essayé à certains moments d'aiguillonner les membres du Comité sur d'autres sujets, mais c'est à eux d'en décider. J'aimerais vous faire remarquer toutefois, que les autres questions plus générales qui vous préoccupent ont été beaucoup discutées et que de toute façon, comme c'est notre habitude, je vais m'assurer que tous les détails et tous les points précis de votre mémoire sont portés à l'attention des membres du Comité lors de nos délibérations sur le rapport. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir bien voulu comparaître et nous avons trouvé vos remarques des plus utiles pour nos délibérations.

J'aimerais maintenant obtenir votre accord pour annexer le mémoire au procès-verbal d'aujourd'hui. J'aimerais également attirer l'attention des membres du Comité sur le fait que nous venons d'accueillir nos derniers témoins sur le présent projet de loi. À la lumière de ce fait et également du fait que nous allons maintenant passer à l'étude d'un projet de rapport, je demanderais aux membres s'il y a des détails qu'ils aimeraient voir dans le rapport afin qu'ils ne soient pas négligés par le président et par le conseiller juridique. Je vous saurais grés de me les faire parvenir aussitôt que possible. J'ai prévu une réunion pour faire l'étude de ce projet de rapport mercredi prochain à 15 h 30, et, également, une série de réunions le jeudi 8 juin à 9 h 30, 11 heures et aussi à 15 h 30, si nécessaire,—excusez-moi?

M. Philbrook: Le 8 juillet?

[Text]

The Chairman: Yes, July 8. Sorry, my secretary put the wrong month. I tell you that in advance so that you will be prepared for that. I understand, Mr. Clermont, that you have a point that you want to raise.

M. Clermont: Monsieur le président, étant donné que vous venez de nous dire que la semaine prochaine, il va y avoir des réunions pour préparer une ébauche de rapport, j'aimerais soulever une question qui n'est pas directement reliée à la présence de nos témoins. Monsieur le président, un sujet important a été soulevé à différentes reprises . . .

The Chairman: Mr. Clermont, may I interrupt? Our witnesses have a plane to catch, and if I could dismiss them at this time, then we can proceed on the other matter, which is not directly related to it.

Mr. Clermont: D'accord.

Mr. MacDonald: Mr. Chairman, thank you very much. We appreciate your hearing us.

The Chairman: Thank you very much.

M. Clermont: J'avais commencé à dire, monsieur le président, qu'une question importante avait souvent été soulevée à des séances de comité. C'est que la Loi sur la concurrence doit contenir les moyens de faciliter la coordination de la politique de concurrence avec les politiques nationales plus générales en matières économique et sociale.

Par exemple, on a proposé que soit élargie la liste des critères énumérés dans la Loi pour évaluer et juger les cas de fusions et de monopoles et les accords de spécialisation. De façon connexe, on a proposé que les cas indiquant des changements structuraux soient sujets à révision par le Cabinet, ceci pour préserver la responsabilité politique.

Alors, pour la gouverne des membres de ce Comité j'aimerais, avant de préparer notre ébauche de rapport, avoir la réaction de M. Davidson ou de M. Bertrand et aussi celle de notre conseiller juridique parce que cela sera imprimé dans le compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

The Chairman: All right, Mr. Clermont. I see that Mr. Davidson has some papers in front of him. I do not know whether they relate to this and some other matters he wanted to draw to the attention of the Committee, but if he wishes, if he has some statement, we could take that as read and it would be automatically part of the *Minutes*.

Mr. Clermont: May we have a copy of it?

The Chairman: Then it would become part of our *Minutes of Proceedings and Evidence* which would give it to everyone in both official languages, if you wish.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, can Mr. Bertrand give us one or two minutes of his time and a list of the criteria?

The Chairman: Yes. It is up to Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: I think, Mr. Chairman, it would be a good thing if we were to summarize essentially what are the policy options and the pros and cons in those two areas that Mr. Clermont has mentioned. Let us speak first of some of the implications of having the Competition Board assess mergers

[Translation]

Le président: Oui, le 8 juillet. Je m'excuse, mon secrétaire s'est trompé de mois. Je vous fait part de cela d'avance afin que vous puissiez vous préparer. Vous avez un point à soulever, monsieur Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, since you just scheduled a meeting for next week, there will be meetings to prepare a draft report and I would like to raise a question that is not directly related to the witnesses present here. Mr. Chairman, an important subject has been brought up on several occasions . . .

Le président: Monsieur Clermont, puis-je intervenir? Nos témoins doivent partir pour prendre un avion et si je peux les excuser maintenant, nous pourrions ensuite passer à l'autre sujet qui n'y est pas vraiment relié.

M. Clermont: D'accord.

M. MacDonald: Monsieur le président, merci beaucoup. Merci de nous avoir entendus.

Le président: Merci beaucoup.

Mr. Clermont: I had started to say, Mr. Chairman, that a very important question has been raised quite often in this Committee. I am referring to the fact that the Competition Act should include ways of facilitating the co-ordination of the competition policies with the more general national policies on economics and social affairs.

For example, it was proposed that the list of the criteria outlined in the act be extended to evaluate and judge mergers, monopolies and specialization agreements. Related to this was the suggestion that the cases indicating structural changes be subject to review by the Cabinet to preserve political responsibility.

So, for the information of this Committee, before preparing our draft report I would like to hear what Mr. Davidson or Mr. Bertrand or even our legal adviser might have to say to this, as it will become part of today's record.

Le président: Très bien, monsieur Clermont. Je vois que M. Davidson a certains documents devant lui. J'ignore s'ils portent sur ce sujet et sur d'autres domaines sur lesquels il voulait attirer l'attention du Comité, mais, s'il le veut, s'il a une déclaration à faire, nous pourrions les considérer comme lus et ils seraient donc automatiquement consignés au procès-verbal.

M. Clermont: Pourrions-nous en recevoir un exemplaire?

Le président: Les documents feraient ainsi partie des procès-verbaux et témoignages qui seront distribués à tout le monde dans les deux langues officielles, si vous le voulez.

M. Clermont: Monsieur le président, est-ce que M. Bertrand pourrait nous accorder une ou deux minutes et nous donner une liste des critères?

Le président: Oui. C'est au choix de M. Bertrand.

M. Bertrand: Monsieur le président, je crois qu'il serait souhaitable de résumer les avantages et les désavantages essentiels de nos choix politiques dans les deux domaines soulevés par M. Clermont. Parlons d'abord des implications qu'aura l'élargissement de la liste de critères, comme celle proposée

[Texte]

in light of a longer list of criteria such as those proposed by the briefs presented on behalf of Abitibi and Bell. In addition to the criteria specified in proposed Section 31.71(4) the brief proposed that the Board not make an order forbidding a merger if it finds that there was some probability that the merger would bring savings of resources; second, there was effective competition that will continue after the merger; and third, according to the brief, the merger is likely to be of significant benefit to Canada.

Under the last criterion over a dozen areas may be considered. These include such things as the effect of the merger on resource processing, utilization of parts on exports; its effect on the degree and significance of participation by Canadians; the effect of the merger on productivity, technological development and research, the compatibility of the merger with industrial and economic policy objectives enunciated by both federal and provincial governments that could be significantly affected by the manner.

• 1200

Briefly, if this course of action is followed, uncertainty, which businessmen would like to see reduced, would be greatly increased. It would be extremely difficult for advisers to predict what combination of factors would result in approval or rejection of a merger. This criterion would lead to very wide interpretations although those criteria would not be defined.

Viewed from the administration and enforcement of the law respectively, it is difficult to see how the addition of criteria would be in fact justifiable. They could constitute an invitation to non-enforcement since it is not desirable to burden the competition policy with issues such as the extent to which resources are processed in Canada or whether components and services are produced in the country.

Finally, the broadening of the criteria to be considered would appear to be contradictory to the essential purpose of having civil tribunal experts in matters of economics, business and law as they relate to competition policy. If the courts were to be substituted for the board and given the proposed criteria, they would be put to the essentially non-judicial task of making public policy. This would hardly be in accord with what businessmen see to be "the rule of law".

Let me look at some of the proposals that have been put forward that at least in the case where structural remedies are involved, the business firms affected should have the right to have the decision of the board reviewed by the Cabinet according to a number of submissions or briefs.

If businessmen are sincerely interested in reducing uncertainty and in increasing the ability to predict how decisions will be made in the light of the act, they should realize that neither objective will be achieved by a process of Cabinet review. The criteria will not be specified and written reasons for decisions will not be given and the almost certain result will be inconsistencies of decisions over time as the short-term

[Traduction]

dans les mémoires présentés au nom d'Abitibi et de Bell, aux fins d'évaluation des fusions par la Commission de la concurrence. En plus des critères énoncés à l'article 31.71(4) du projet de loi, on a proposé dans le mémoire que la Commission ne décrète pas d'ordonnance pour interdire une fusion si elle juge que cette fusion occasionnerait des économies de ressources; deuxièmement, si une concurrence efficace continuait après la fusion; et, troisièmement, d'après le mémoire, si la fusion est susceptible d'apporter des avantages considérables au Canada.

On pourrait tenir compte d'une douzaine de domaines en vertu de ce dernier critère, comme l'effet qu'aura cette fusion sur la transformation des ressources et l'utilisation des pièces dans les exportations; son effet, également sur le degré et l'importance de la participation de la population canadienne; l'effet qu'aura cette fusion sur la productivité, l'évolution technologique, la recherche, la compatibilité de cette fusion avec les buts des politiques industrielles et économiques énoncées et par les gouvernements provinciaux et par le gouvernement fédéral, ce qui pourrait être considérable.

En bref, si nous suivons cette ligne d'action, on augmenterait l'élément d'incertitude que les hommes d'affaires aimeraient voir diminuer. Il serait extrêmement difficile pour nos conseillers de prévoir quelle combinaison d'éléments résulterait en l'approbation ou le rejet d'une fusion. Ce critère aboutirait à des interprétations très larges, même si les critères n'étaient pas précisés.

Du point de vue de l'administration et de l'application de la loi respectivement, il est difficile de voir comment l'addition des critères serait justifiable. Ils encourageraient la non-application de la loi, puisqu'il n'est pas souhaitable d'incombrer la politique de la concurrence avec des questions comme le degré de transformation des ressources au Canada ou la production des services et des pièces au pays.

En conclusion, l'élargissement de la liste des critères semblerait être contraire au but principal d'avoir des experts en matière d'économie, d'affaires et de droit, dans la mesure où cela se rattache à la politique sur la concurrence, dans les tribunaux civils. Si l'on donnait les critères proposés aux tribunaux plutôt qu'à la Commission, ils deviendraient donc responsables de la tâche non judiciaire d'établir la politique en ce domaine. Cela ne serait guère en accord avec ce que les hommes d'affaires appellent «les principes de droit».

Permettez-moi de vous parler de quelques-unes des propositions qui ont été soumises: au moins dans les cas où il s'agit des «remèdes» structureaux, les entreprises en question devraient avoir le droit de faire appel de la décision de la Commission au cabinet; c'est ce que réclament bon nombre de mémoires.

Si les hommes d'affaires s'intéressent vraiment à réduire l'élément d'incertitude et à accroître la possibilité de prévoir la façon dont seront prises les décisions en vertu de la loi, ils devraient se rendre compte que ni l'un ni l'autre de ces buts ne serait atteint par l'entremise du Cabinet. Les critères ne seront pas précisés et on ne donnera pas de raison écrite pour justifier les décisions et il en résultera inévitablement une incompati-

[Text]

concerns which change frequently are reflected in Cabinet decisions.

With respect, I submit the Cabinet is already overloaded with matters over which it is the final arbiter. More importantly, the process of Cabinet review places a premium on the access enjoyed only by organized interest groups and their advisers. Pressure-group politics will come to the fore and substantive competition policy considerations will recede. Accountability in such circumstances will come to mean accountability to the well-organized interest groups and not to what our courts have called "the public's right to free competition".

Quite a few judgments in the courts have emphasized that competition is the right of all individuals in Canada. If it is to be displaced by another policy objective without specific legislation, then the executive will have displaced the historic role of Parliament in these matters.

• 1205

A number of briefs have argued that "the promotion of competition is only one consideration of economic policy and competition policy is only one tool in the development of a national strategy." This Committee is urged not to push ahead with Stage II until, according to some briefs, a national industrial strategy is fully articulated. With respect to my colleagues in the Department of Industry, Trade and Commerce, we might be a long time waiting for such a strategy, some comprehensive national strategy to be developed. In fact, I must say that, recognizing the enormous difficulties in formulating a comprehensive national industrial policy, it is my understanding that they are moving toward emphasis on different sectorial strategies. During the extensive interdepartmental consultations which preceded Bill C-42, the Department of Industry, Trade and Commerce made it clear that the provisions of the bill are compatible with the policy directions they have in mind. Perhaps I should point out again that many of the business concerns about the rationalization of Canadian industry are already reflected in Bill C-42. Let me give you an example. Mergers in which there is a high probability of substantial gains in efficiency not reasonably attainable otherwise cannot be prohibited by the Board even if such mergers result in a substantial lessening of competition. There is also provision for specialization agreements in the proposed legislation. The achievement of a dynamic, flexible and efficient Canadian economy is facilitated and not inhibited by these and other provisions of Bill C-42. This bill will also reduce to a certain degree the rigidities in the economy and undermine positions of economic power not based on efficiency or other aspects of superior economic performance.

In terms of co-ordination and integration of various industrial and economic policies, I would point out that the reform of competition policy has been in process for over a decade. Stage II has been preceded by six volumes of reports by experts, mostly from outside the government. Some 25 briefs or com-

[Translation]

mité dans les décisions au fur et à mesure que des intérêts à court terme, qui changent souvent, se reflèteront dans les décisions du Cabinet.

Avec tout le respect que je vous dois, je crois que le Cabinet est déjà surchargé de questions dans lesquelles il joue le rôle d'arbitre final. Et plus important encore, dans ce processus de révision par le Cabinet, les groupes d'intérêt organisés et leurs conseillers seront avantagés. Les politiques des groupes de pression seront prioritaires et des éléments importants de la politique sur la concurrence seront abandonnées. Dans les circonstances pareilles, la responsabilité va vouloir dire responsabilité devant les groupes d'intérêt bien organisés et non pas ce que nos tribunaux appellent «le droit du public à la concurrence libre».

Plusieurs jugements dans les tribunaux ont souligné le fait que tous les Canadiens ont droit à la libre concurrence. Si on le remplace par un autre objectif politique sans législation précise, l'exécutif aurait supplanté le rôle historique du Parlement dans ces questions.

On a soutenu dans plusieurs mémoires que «la promotion de la concurrence n'est qu'une perspective de la politique économique et que la politique de la concurrence n'est qu'un mécanisme dans l'élaboration d'une stratégie nationale». On engage ce Comité à ne pas passer à l'étape n° 2 avant, d'après les propos énoncés dans certains mémoires, qu'une stratégie industrielle nationale ne soit articulée. Avec tout le respect que je dois à mes collègues du ministère de l'Industrie et du Commerce, nous pourrions attendre longtemps avant qu'une stratégie compréhensive et nationale soit élaborée. Je dois dire qu'en tenant compte de ces difficultés énormes qui se posent dans la formation d'une politique industrielle nationale, on s'achemine vers des stratégies sectorielles différentes. Lors des consultations entre les ministères, qui ont précédé le Bill C-42, le ministère de l'Industrie et du Commerce a expliqué clairement que les dispositions du bill se conforment aux orientations politiques prévues. Je devrais peut-être souligner encore une fois que beaucoup des préoccupations exprimées par le monde des affaires sur la «rationalisation» de l'industrie canadienne se trouvent le Bill C-42. Permettez-moi de vous donner un exemple. Les fusions, dont il est fort probable que découlerait une amélioration, autrement irréalisable, ne peuvent être défendues par la Commission, même si elles entraînent une réduction considérable de la concurrence. Le projet de loi prévoit également des accords de spécialisation. Ces dispositions, entre autres, du Bill C-42, facilitent et n'entravent pas l'atteinte d'une économie canadienne dynamique, souple et efficace. Ce projet de loi assouplira, dans une certaine mesure, les intransigeances de l'économie et minera les positions des pouvoirs économiques qui ne sont pas fondées sur l'efficacité ou sur d'autres aspects de performance économique supérieure.

En ce qui concerne la coordination et l'intégration de diverses politiques industrielles et économiques, j'attire votre attention sur le fait que la réforme de la politique sur la concurrence se fait depuis plus d'une décennie. Six volumes de rapports rédigés par des experts, dont la plupart viennent de

[Texte]

munications were received from business and other interest groups on the Skeoch report. Many other federal departments, notably Finance, Justice, External Affairs, Industry, Trade and Commerce, Transport, Agriculture, Communications and Labour were consulted in detail over a period of many months as the policy and the legislation were being developed. Provincial governments have been consulted, and hearings such as those of this Committee and the Senate committee will have extended the consultation process even further. The entire process is to ensure that competition policy is co-ordinated with other policies and sensitive to the concerns of those affected by such policy.

In the context of these broad issues, it is worth underscoring the point that competition policy is a single instrument for achieving a particular set of objectives—an efficient, dynamic economy bringing the greatest possible benefits to Canadian consumers. It is not, nor can it reasonably be, designed to achieve other social goals like full employment, general price stability, economic growth, reduced regional disparities, and so on. There are other instruments for doing this—monetary and fiscal policy, transportation policy, international trade policy, to name a few major examples. It is not at all evident that an effective competition policy must collide with the aims of these other instruments. On the contrary it will often be fully consistent with employment, growth and other national objectives. To be sure, some cases of conflict could arise, but the way to resolve such conflicts is not through weakening of the proposed legislation but rather through the ongoing process of ranking national priorities and expressing them in whatever new legislation may over time be required.

• 1210

The Acting Chairman (Mr. Clermont): How long do you still have, Mr. Bertrand?

Mr. Bertrand: I think I am finished, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Clermont): Thank you.

Mr. Philbrook: Mr. Chairman, is it possible to get a copy of that for the Committee members?

The Acting Chairman (Mr. Clermont): He is not finished yet.

Mr. Bertrand: I think, Mr. Chairman, that would express most of my points. I would like to thank all the members of the Committee for the patience with which they conduct these hearings and ask very pertinent questions and their contribution to the development of the legislation. Thank you.

The Acting Chairman (Mr. Clermont): Is there any reaction from Mr. McCain?

Mr. McCain: Mr. Chairman, this I presume is part of our Committee report and I think therefore . . .

The Acting Chairman (Mr. Clermont): It will be included in our report.

[Traduction]

l'extérieur, ont précédé l'étape n° II. Quelque 25 mémoires ou communiqués nous sont parvenus du monde des affaires et d'autres groupes d'intérêt sur le rapport Skeoch. Il y a eu des entretiens approfondis au cours de plusieurs mois avec d'autres ministères fédéraux, à savoir, le ministère des Finances, de la Justice, des Affaires extérieures, de l'Industrie et du Commerce, des Transports, de l'Agriculture, des Communications et du Travail au fur et à mesure de l'élaboration de la politique et de la législation. Des consultations ont eu lieu avec les gouvernements provinciaux et les séances de ce Comité et du Comité du Sénat ont fait progresser le processus de consultation. Ces entretiens sont destinés à s'assurer que la politique sur la concurrence est élaborée en coordination avec d'autres politiques et qu'elle tient compte des préoccupations de ceux qui sont touchés par une telle politique.

Dans le contexte de ces vastes questions, on doit faire valoir que la politique sur la concurrence est un instrument destiné à atteindre un but précis: une économie efficace et dynamique qui apporte les meilleurs avantages possibles aux consommateurs canadiens. Elle n'a pas été conçue pour atteindre d'autres buts sociaux comme le plein emploi, la stabilité générale des prix, la croissance économique, la réduction des disparités régionales, etc., et elle ne pourrait pas le faire de façon raisonnable. Nous disposons d'autres mécanismes pour le faire: la politique monétaire et financière, politique de transport, politique de commerce international, entre autres. Une politique de concurrence efficace ne doit pas nécessairement s'opposer aux buts de ces autres instruments. Par contre, elle sera conforme très souvent avec l'emploi, la croissance et d'autres objectifs nationaux. Des conflits se produiraient fort probablement, mais la façon de résoudre de tels problèmes n'est pas d'affaiblir ce projet de loi mais plutôt de continuer à établir des priorités nationales et de les transformer en lois en temps voulu.

Le président suppléant (M. Clermont): Vous en avez encore pour longtemps, monsieur Bertrand?

M. Bertrand: Je crois avoir terminé, monsieur le président.

Le président suppléant (M. Clermont): Merci.

M. Philbrook: Monsieur le président, serait-il possible de faire parvenir un exemplaire de cette déclaration aux membres du Comité?

Le président suppléant (M. Clermont): Il n'a pas encore terminé.

M. Bertrand: Je crois, monsieur le président avoir exprimé la plupart de mes points. J'aimerais remercier les membres du Comité pour avoir été si patients au cours de ces audiences, d'avoir posé des questions aussi pertinentes et d'avoir participé à l'élaboration de la législation. Merci.

Le président suppléant (M. Clermont): Monsieur McCain, qu'en pensez-vous?

M. McCain: Monsieur le président, je suppose que cela fait partie de notre rapport du Comité et, donc, je crois . . .

Le président suppléant (M. Clermont): Cela sera compris dans notre rapport.

[Text]

Mr. McCain: ... there should be some remarks in response to those remarks that have just been made by Mr. Bertrand. He has given an eloquent defence of the bill as it stands at present, but in his defence I think he has made some statements which really should not be considered as valid.

I do not think you would find that the courts of the land would be making policy for the government if access to the court were granted for the people who might be concerned under this bill. Basically the course of history has shown that when the courts start making policy or that a legislative act has given them that discretion, the government at that point in time will introduce legislation which becomes the guideline under which the courts have to work. If the legislation has been so broad that the courts in fact do lay down policy, then it is high time that government take action.

I do not believe that is a valid reason for this act or any other act precluding access to the courts by those who find themselves accused or perhaps in some instances guilty by virtue of an appointed body's decision. I think the better solution to the problem that has been enunciated by Mr. Bertrand would be a precision of expression in the legislation which would not permit the courts to make policy, which would not permit the board to act in a fashion that might be different under different circumstances, and this has been pointed out many times by witnesses who have come before us.

Mr. Chairman, although I am not a member of Cabinet, I rather resent the mistrust which has been expressed by the departmental officials of the capability of Cabinet as a court of appeal. I submit to you, sir, that the elected bodies in Canada have an obligation, namely within their powers and within what is reasonable and in the best interest of the country to legislate as an expression of decision of Cabinet and to make decisions under the legislation they have made. If they are to be deprived of that, or if they are to be mistrusted, then our system has failed. Is that the message Mr. Bertrand is trying to put across to us, that our system has failed?

I submit to you that pressure group politics is something that every political party and all of the people of the nation who elect us anticipate will be influential in the direction of government policy and in the direction in which this country should go in its decisions respecting its citizens. If the pressure groups cannot make an impression upon the political structure in one way, they will cast a vote which will make it at a later date.

I am sure, Mr. Chairman, you would agree with that, that government must respond to pressure and to the expression of opinion as it comes from the rank and file of our citizens. It is not necessarily detrimental to the over-all accomplishments of our government and our country.

If perchance we determine that the Cabinet is too busy to be a court of appeal in this instance, then perhaps the system should adjust. Perhaps there are some other means whereby a democratic expression, other than an expression of an appointee of democracy, would have an opportunity to be made on behalf of the various people concerned with infractions under this bill. I do not think we should right it off as it is, and as it has been suggested. The position of the Department that

[Translation]

M. McCain: ... que l'on devrait avoir l'occasion de faire quelques commentaires pour répondre aux propos de M. Bertrand. Il a défendu le bill actuel de façon éloquent, mais je crois que lors de cette défense, il a fait des déclarations que l'on ne devrait pas considérer comme valables.

Je ne crois pas qu'on puisse prétendre que les tribunaux du pays feraient la politique au nom du gouvernement si les personnes concernées en vertu de ce bill avaient accès aux tribunaux. L'histoire nous a enseigné que lorsque les tribunaux ont à établir des politiques ou qu'ils ont cette discrétion en vertu d'une loi, le gouvernement présente des projets de loi qui deviennent les directives sous lesquelles doivent travailler les cours. Si la législation est si large pour permettre aux tribunaux d'établir la politique, le gouvernement devrait prendre des mesures en conséquence.

Je ne crois pas que cela soit une raison valable pour cette loi ou toute autre loi qui empêche l'accès aux tribunaux à ceux qui se trouvent accusés, ou peut-être, dans certains cas, coupables en vertu de la décision d'un corps nommé. Je crois que la meilleure solution au problème énoncé par M. Bertrand serait une précision dans le projet de loi qui empêcherait les tribunaux d'établir les politiques, qui empêcherait la Commission d'agir selon les circonstances; cela a été soulevé plusieurs fois par des témoins qui ont comparu ici.

Monsieur le président, je ne suis pas membre du Cabinet, et je ressens quelque peu la méfiance qu'ont exprimée les fonctionnaires du ministère au sujet de la compétence du Cabinet à titre de cour d'appel. Je crois, monsieur, que les corps élus au Canada se voient dans l'obligation d'appliquer les décisions du Cabinet et de prendre les décisions en vertu de cette législation, bien sûr, toujours dans le cadre de leurs pouvoirs et de ce qui est raisonnable et dans le meilleur intérêt du pays. Si on les prive de ce pouvoir ou s'il faut se méfier d'eux, notre système aurait échoué. Est-ce que M. Bertrand essaie de nous dire que notre système a échoué?

La politique des groupes de pression est quelque chose que tous les partis politiques et toute la population du pays qui nous a élus espèrent voir influencer l'orientation des politiques du gouvernement et des décisions concernant les citoyens du pays. Si les groupes de pression ne peuvent pas influencer la structure politique de cette façon, ils le feront plus tard lors d'un suffrage.

Je suis certain, monsieur le président, que vous seriez d'accord que le gouvernement doit réagir aux pressions et aux opinions qui émanent de nos citoyens. Cela ne nuit pas nécessairement aux réalisations de notre gouvernement et de notre pays.

Si, par hasard, nous constatons que le Cabinet est trop occupé pour être une cour d'appel, dans ce cas, peut-être que l'on devrait modifier le système. Il y aurait peut-être d'autres moyens démocratiques de permettre à des personnes ayant commis des infractions de s'exprimer. Je ne trouve pas qu'il faut simplement laisser tomber ces suggestions. Vu que le ministère estime qu'il est impossible d'être certain, il va falloir faire preuve de souplesse dans nos lois en partant du principe,

[Texte]

certainly is impossible, we shall, therefore, legislate for flexibility, I think, assumes that people are incapable of writing laws to achieve the policies of government. I just do not agree with that concept, sir. They may not write it correctly the first time, but it certainly can and should be amended promptly by the government of that day.

• 1215

So, sir, I feel that the arguments which have been put up by Mr. Bertrand are contrary to the basic concepts which I have of how a democracy should administer the affairs of the nation. The studies which have taken place have not necessarily been at our disposal, and they are probably so large, that as Committee members we would not have an opportunity to read them, and be advised by them, but I do wish that there had been some indication as to who had put the studies together and who were the people who were consulted. One would have some idea, I think, even by the name of the type of input that certain people would put into it. We know, for instance, that the witnesses this morning would put an input in a certain direction. We know that Mr. Williams, who is a consumer advocate, would put in a representation of another direction, and that is only normal, because all of us have our own interests and we are inclined to express our opinions on behalf of those interests.

I was concerned in one other aspect of the remarks by Mr. Bertrand this morning, and that was the provinces had been consulted, but he gave no indication that they had concurred in this legislation. He gave no indication of the input that they had had or suggestions that they might have made. I wish we had more knowledge of that before we are charged with making a report. What is the position of the provinces? Unfortunately, Alberta was not able to appear. I think that is something we have to know.

I think another thing that was not mentioned by Mr. Bertrand was the importance of an economic monetary policy by this country and the possible effect which this bill has exerted upon it, because certainly that has been emphasized by some rather knowledgeable people as they appeared as witnesses before us.

His final plea was, do not weaken the bill. I submit to you, sir, the final plea should be, let us work towards the best legislation on behalf of all aspects of society, including the consumers, so that there may be competition, but at the same time we will not indirectly build in costs to the consumer nor will we weaken or threaten or scare those people who are conducting the business in this nation to the point it may be conducted in the best interests of this country.

That is our purpose, the best interests of all of society must be served when this report goes in, when this legislation becomes law.

Thank you, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Clermont): Thank you, Mr. McCain. Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: I have two quick comments, Mr. Chairman. One, I would like to be assured that copies of Mr. Bertrand's

[Traduction]

semble-t-il, qu'il n'y a pas moyen de rédiger des lois susceptibles de mettre en œuvre les politiques du gouvernement, principe que je ne saurais admettre. Même si la loi n'est pas valable dans sa première forme, elle doit pouvoir être modifiée rapidement par le gouvernement en place.

C'est pourquoi j'estime que les dispositions prises par M. Bertrand sont contraires à nos principes de gestion démocratique du pays. Toutes les études n'ont pas été mises à notre disposition et de toute façon elles sont tellement volumineuses qu'il nous aurait été matériellement impossible de les lire. J'aurais néanmoins aimé savoir qui sont les auteurs de ces études et qui a été consulté. Cela seul nous aurait déjà donné une idée de leur contenu. Nous connaissons par exemple l'orientation de nos témoins de ce matin. Nous savons que M. Williams en tant que représentant des consommateurs a une toute autre position, ce qui n'est que normal car nous avons tous tendance à défendre nos intérêts propres.

M. Bertrand a dit que les provinces ont été consultées sans ajouter si oui ou non elles ont marqué leur accord sur cette loi. Il ne nous a pas dit si les provinces ont fait des suggestions quelconques. J'aimerais donc savoir quelle est la position des différentes provinces. Malheureusement l'Alberta n'a pas pu comparaître.

M. Bertrand n'a non plus pas parlé de la politique monétaire du Canada et des répercussions éventuelles du présent bill sur pareille politique, alors que cet aspect du problème a été relevé par d'autres témoins au courant du problème.

M. Bertrand nous a demandé de ne pas affaiblir les dispositions du bill alors qu'à mon avis nous devons chercher à réaliser le meilleur projet de loi possible pour défendre tous les secteurs de notre société, y compris les consommateurs, de façon à assurer la concurrence sans pour autant augmenter le prix de détail ni trop décourager le monde des affaires.

Il faut donc que, dans notre rapport, nous veillions aux intérêts de l'ensemble du pays.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président suppléant (M. Clermont): Je vous remercie, monsieur McCain. Monsieur Philbrook.

M. Philbrook: Est-ce que nous allons recevoir des exemplaires du mémoire de M. Bertrand.

[Text]

comments will be made available to the Committee members . . .

The Acting Chairman (Mr. Clermont): It will be printed, sir.

Mr. Philbrook: . . . as soon as possible, because we have to absorb this along with everything else.

Second, beyond the specific comments that we have heard during all these Committee hearings, it seems to me that an even larger problem is this big grey area of generality, which on the one side, on the side of government, is considered flexibility, and on the side of many of our witnesses, particularly from the business community, is considered uncertainty. I would think it would be worthwhile if, in the drafting of our report and our legislation, we could try to remove as many of those uncertainties as possible.

The Acting Chairman (Mr. Clermont): Thank you, doctor. Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, I just want to say something entirely different. I would just like, since this is the last public meeting of the Committee, to thank the members of the Committee for the opportunity that I have had to serve them in dealing with this subject matter, and for the opportunity that I have had to meet and get to know them. Certainly in some cases I hope that I have stimulated them and, perhaps, even illuminated them. I have certainly enjoyed being part of the Committee and I want to make very clear that I consider it an honour to have been in this position.

• 1220

I think I would be remiss, too, if I did not thank the Clerk of the Committee, Miss Sirpaul, for the assistance she has given me in the three months that I have been connected with the Committee.

Thank you, Mr. Chairman.

Mr. McCain: Mr. Chairman . . .

The Acting Chairman (Mr. Clermont): Yes, McCain.

Mr. McCain: . . . the members of the department, Mr. Affleck, and the staff of the Committee have worked long and hard and conscientiously. They should be congratulated and thanked. It has been a pleasure to work with all of you.

The Acting Chairman (Mr. Clermont): I agree with you. We will make it unanimous.

An hon. Members: Unanimous.

Mr. McCain: Right.

The Acting Chairman (Mr. Clermont): Now the Committee is adjourned until July 6, 1977, at 3.30 p.m., when we shall commence consideration of our draft report to the House.

Thank you very much.

[Translation]

Le président suppléant (M. Clermont): Il sera imprimé.

M. Philbrook: J'espère que ce sera bientôt car nous devons pouvoir l'étudier avec tous les autres documents.

Il découle de tout ce qui a été dit au cours de ces audiences que le gros problème réside dans ce que le gouvernement appelle de la souplesse et ce que beaucoup de nos témoins, surtout ceux venus du monde des affaires, considèrent comme étant de l'incertitude. Or j'estime qu'il est essentiel que ces incertitudes soient supprimées le plus possible lorsque nous rédigerons le rapport ainsi que la loi elle-même.

Le président suppléant (M. Clermont): Je vous remercie, monsieur Philbrook. Monsieur Affleck.

M. Affleck: Vu que ceci est la dernière réunion publique du Comité, je tiens à remercier tous les membres de l'occasion qui m'a été donnée de les aider à étudier ce projet de loi et d'avoir ainsi pu faire leur connaissance. J'espère que, dans certains cas du moins, j'ai réussi à leur rendre les choses plus claires. J'ai beaucoup apprécié mon appartenance au Comité et je voudrais dire que je considère cela comme un honneur.

Ce serait également une grosse négligence de ma part que de ne pas remercier le greffier du Comité, M^{lle} Sirpaul, qui m'a beaucoup aidé pendant mes trois mois de travail avec le Comité.

Merci monsieur le président.

M. McCain: Monsieur le président.

Le président suppléant (M. Clermont): Oui monsieur McCain.

M. McCain: Les membres du ministère, M. Affleck et le personnel du Comité ont travaillé longtemps, durement et consciencieusement. Je crois qu'ils doivent être également félicités et remerciés. Cela a été un plaisir que de travailler avec vous tous.

Le président suppléant (M. Clermont): Je suis d'accord avec vous. Nos remerciements sont unanimes.

Une voix: Unanimes.

M. McCain: C'est vrai.

Le président suppléant (M. Clermont): La séance est levée jusqu'au 6 juillet 1977 à 3 h 30 de l'après-midi. Nous commencerons l'étude de notre rapport à la Chambre.

Merci beaucoup.

APPENDIX "FTE-54"

SUBMISSION

BY

H. J. HEMENS, Q.C.

W. A. MACDONALD, Q.C.

J. W. F. ROWLEY

G. G. E. STEELE

AND

J. W. YOUNGER, Q.C.

ON THE CLASS ACTION
PROVISIONS CONTAINED

IN BILL C-42

INTRODUCED IN THE
HOUSE OF COMMONS

IN MARCH 1977

AND REFERRED TO
THE HOUSE OF COMMONS
STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

May, 1977.

TABLE OF CONTENTSSECTION

1. Introduction and Summary
2. Class Procedure in Relation to Combines Legislation
 - . policy context and issues
 - . appropriate scope
 - . suggested approach
3. Assessment of the Williams Report
 - . financial incentive system for private lawyers
 - . private enforcement of public laws
 - . assumption federal government will not enforce
 - . abandonment of essential safeguards in favour of plaintiffs
 - . substitute action and fluid recovery
 - . court load
4. Assessment of Bill C-42 -- Constitutional Validity and Federal-Provincial Balance
5. Assessment of Bill C-42 -- Class Actions
 - . membership of the class
 - . proof of individual damages
 - . legal costs
 - . rule-making powers
6. Assessment of Bill C-42 -- Substitute Action of Competition-Advocate
7. Recommendations
 - . an alternative approach
 - . specific amendments and reasons
 - . effect of adopting recommendations

INTRODUCTION AND SUMMARY

1.1 Mr. Hemens is a member of the Quebec Bar and Messrs. Macdonald, Rowley and Younger are members of the Ontario Bar. Mr. Steele is the executive director of one of the major associations of Canadian companies engaged in the manufacturing and distribution of goods throughout Canada. Each has been involved extensively, since July 1971, in the consideration and assessment of proposals for changes in federal combines or competition law. Messrs. Hemens and Younger have for many years been general counsel for two of Canada's largest manufacturing companies and, as such, have advised their companies with respect to a wide range of legal and commercial matters, including in relation to combines matters and litigation in the courts. Messrs. Macdonald and Rowley are partners in a Toronto legal firm and have similarly advised companies with respect to a broad range of legal and commercial matters (including combines matters) and have acted on their behalf in proceedings before a wide variety of courts, tribunals and commissions.

1.2 It was felt by each that it would be useful to pool experiences and knowledge in an assessment of the appropriate role of a class action procedure in private civil actions for damages by reason of breaches of the criminal provisions of the combines law or of orders of the proposed Competition Board. Accordingly, such an assessment was commenced in the Fall of 1975 and the resulting views

were made known to officials of the Government on an informal basis at various stages since January 1976. This brief reflects the views developed over the period since the Fall of 1975, first, in relation to the basic appropriateness of a class action procedure in combines matters; second, in relation to a proposal for class actions under competition policy legislation released in March 1976 (the Williams Report); and, third, in relation to the class action provisions in Bill C-42.

1.3 The following is a summary of our main conclusions with respect to the class action provisions contained in Bill C-42;

(i) the constitutional validity of the private damage action for breaches of combines law should first be upheld by the Supreme Court of Canada before any expanded class action procedure is introduced;

(ii) the appropriateness of the detailed rules of any such procedure (including rules as to costs) in terms of the case load facing Canadian courts and of the integrity of judicial processes, should be referred to senior judges of provincial courts responsible for their administration before any particular form of procedure and cost rules are adopted;

(iii) a private class action procedure is acceptable in combines matters if it is manageable as a practical matter of court proceedings, if it is even-handed between the parties and if it does not depart from basic principles of justice. Such a procedure may properly assist the disposition of private claims for compensation for loss or damage resulting from breaches of combines law, and if a side effect of such proceedings is to strengthen the deterrent effect of proper combines legislation, that is also acceptable.

(iv) it is not, however, acceptable to subvert the essentially private compensation objectives of the new civil damage action by a different kind of private action which is not aimed at achieving compensation for loss but which is used as an enforcement mechanism of public law by private parties, especially where that requires a special incentive system for private lawyers at the expense of fair treatment of all parties before the courts.

(v) it is also not acceptable in principle, and could be dangerous in practice, to make a so-called class action procedure available to a public official as a mechanism for taking over a private civil action and subverting it to achieve objectives other than to compensate those who have suffered loss and wish compensation.

(vi) the cost and other provisions of any class action

procedure should thus not be tilted in the direction of constituting a positive incentive for litigation or away from the normal checks and balances on private decisions to commence and defend legal proceedings which have been found necessary and workable over the years.

1.4 The principal changes required in the legislation to implement the above conclusions were found to be the following:

(i) eliminate completely the substitute action of the Competition-Advocate. The new class action procedure for private parties seeking compensation for their own losses and the role of the courts in assessing proper penalties for breaches of combines law are together sufficient without the introduction of a third type of proceeding.

(ii) provide that the normal cost rules applicable to other litigation will generally prevail and, in any event, prohibit recourse against amounts ordered to be paid as compensation for loss or damage suffered by class members for use in the payment of contingency fees to lawyers.

(iii) clarify that the court has no authority to order that any amount be paid in excess of the actual loss or damage by a class member that has been proven in the normal

way to have been incurred by that member as a result of the breach.

(iv) require that the representative plaintiff in a class action proceeding give appropriate notice to each member of the class to make him aware of the proceedings and provide that no member of the class is bound by the proceedings unless he has affirmatively indicated that he wishes to join in the proceedings against the defendant for his own benefit; and

(v) eliminate the power of the Governor-in-Council to regulate class action procedures and replace it by providing for the principal necessary rules in the legislation itself and for supplementation of such rules by the normal rule-making bodies of the courts having jurisdiction.

2. POLICY CONTEXT AND APPROPRIATE SCOPE OF A CLASS PROCEDURE IN RELATION TO COMBINES LEGISLATION

Policy Context

2.1 There are now two aspects to the approach to combines policy in Canada. First, and still primary, there is the public interest in prescribed standards of business behaviour in the marketplace. These are now achieved through either the criminal law supported by the punishment of fines or imprisonment or the regulatory discretion of a civil tribunal supported by enforceable orders. Second, and only introduced in 1976 as ancillary to the first, is the private interest in compensation for loss or damage flowing from breaches of combines law achieved by a private civil action for damages.

2.2 Thus the policy context within which new proposals, such as for a federal class action or procedure, are properly to be considered is the effectiveness of present arrangements in relation to the punishment function as a protection for the public interest and the compensation function as a protection for private interests.

2.3 On the punishment side, the law has evolved to the point where the courts are not faced with a mechanical implementation of a predetermined punishment regardless of

the circumstances of a particular case, but rather they are called upon to consider all relevant factors. This may be described as the "punishment-fit-the-crime" approach. It is one generally regarded as an achievement in the civilized approach to the control of behaviour contrary to the public interest under the criminal law.

2.4 On the compensation side, the law has always required that there be damage. The presence or absence of benefits to the offending party from his actions is irrelevant to the question of the amount of loss or damage caused by them, or if in fact any resulting damage or loss has been incurred at all. In addition, it has always been left as a matter of individual choice whether a legal remedy which may exist to an offended party is in fact pursued by him through the courts. Indeed, the thrust has always been two-fold -- to encourage dispute settlement outside recourse to the courts by even-handed provisions governing access to the courts and to discourage the use of the courts to resolve disagreements or claims where the amounts are trivial or where a reasonable settlement should be able to be achieved.

2.5 With limited exceptions, the private compensation side has not been intermingled with the public punishment side. There are good and fundamental reasons why this separation of punishment and compensation has prevailed. If the government through fines was compensated for the losses

of private parties, it would frustrate the entire basis of private recoveries for loss or damage. Equally, if there is damage to the public interest, it is hard to reconcile an approach which calls for payments to private parties in excess of their own losses, solely on the grounds that the public interest has also suffered. Where payments as penalties are required to be made by parties offending the public interest, those payments go to the public as represented by government.

2.6 In addition, it is the essence of the protection of the public interest that publicly accountable persons have the authority to take the appropriate action to protect that public interest in the best way in the particular circumstances. For example, under the Canadian system of public justice, it is the primary obligation of persons charged with criminal prosecutions to proceed with dispassionate impartiality. This contrasts with a "fighting District Attorney" approach which, whatever its acceptability elsewhere, has never been accepted as appropriate in Canada. It is thus obvious that to transfer any part of the responsibility for protection of the public interest to persons who are not only without public accountability but whose objectives are private gain would constitute a fundamental departure. In addition, the decision whether or not to bring public proceedings in respect of an alleged breach of public law is

a discretion to be exercised by a publicly accountable person -- ultimately, the Attorney General of Canada -- in the light of his assessment of the public interest. This assessment will give high but not exclusive priority to the public interest in upholding public laws. It is the obligation of the Attorney General in those cases which come before him to take into account and weigh all aspects of the public interest. This has been fundamental to the Canadian parliamentary system and may be contrasted with the different checks and balances which exist under the system of the separation of powers in the United States.

2.7 The foregoing discloses no reason for departing from the basic separation of public law enforcement and private recovery of losses. Rather, it suggests that the separation is sound and based on fundamental principles which have stood the test of time. Nonetheless, the question may properly be raised as to whether in combines cases each of the separate punishment and compensation functions is being efficiently and fairly carried out under existing conditions. That is, is the punishment function being properly and effectively handled at the moment in terms of the applicable law and its application by the courts? And is the compensation function being handled as efficiently and expeditiously as possible in all cases? And is it available as a practical matter in all those cases where private parties have legitimate claims requiring judicial

resolution which they wish to assert but are unfairly or unnecessarily hampered in doing so by inappropriate restrictions? These are the legitimate concerns which constitute the proper and essential policy context within which any proposals relating to class actions should be considered.

2.8 In considering these concerns, several points need to be kept in mind:

-- the overall integrity of the court system, which is the mechanism for implementing both the punishment and compensation functions, must be central. This means that particular objectives, however apparently worthy in themselves, must not be allowed to distort the fundamental principles of the system. For example, on the punishment side, the integrity and fairness of the Courts in determining an appropriate penalty should not be derogated from by any rigid rule or formula which might produce results perceived to be fair and appropriate in some circumstances, but grossly unfair and inappropriate in others. And on the compensation side, no court should be required to force payment of any amount where damages have not been established or where a party suffering damage has not sought relief. Otherwise, in either of these cases, the impartiality and fairness of the court system as perceived cannot fail to be damaged;

-- the integrity and credibility of the public laws

affecting business as perceived by ordinary members of the public must be maintained if there is to be broad acceptability of the private sector system. This means that those businesses which offend public law must be seen to be punished in appropriate cases under a system no less stringent (but equally no more stringent) than that applied to the ordinary citizen;

-- the credibility of courts as a practical mechanism for adjusting private disputes in cases which are important to the individual concerned, although not necessarily involving large amounts, is also critical to the feeling of the ordinary citizen that on the whole he can obtain reasonable treatment, not only from the court system, but also from the marketplace system. The courts are already heavily overloaded, and this adversely affects the due administration of justice. Additional recourse to the courts should only be encouraged where the benefits are overriding in terms of the additional claims on this scarce resource;

-- the basic elements of law must be applied in individual cases on the basis of the facts of individual cases, undistorted by popular conceptions or misconceptions about the alleged characteristics of members of one group relative to another;

-- there must always be a practical balancing of

interests in both substantive law and procedure. That is, not only must the same substantive rules apply to the behaviour of businesses and individuals alike, but the procedures to enforce such rules should in all types of cases be consistent with fair adjudication. It is easily overlooked that business has no existence separate from customers, suppliers, employees and providers of capital, including shareholders. It is essentially an intermediary, and costs imposed on a business to meet or contest unfounded claims of some individual consumers or business customers or suppliers may be reflected in higher prices to other consumers or customers or in lower returns to public shareholders having no responsibility for a particular action or in both. Businesses are not outside the system and what affects them necessarily has effects on many others in the system. Thus there is no sound basis for treating businesses in any different way from other persons.

2.9 What this all adds up to is that efforts to improve the practical workings of the punishment and compensation function as they relate to combines law, be they through rules relating to class actions or otherwise, are not susceptible to an assessment based on any one single over-riding principle. What is required is the best blend reflecting the principal points discussed above. This is the policy context for assessing class action proposals and other proposals concerned with the functions of punishment and compensation in terms of the contribution such proposals can make to the achievement

of combines law objectives.

2.10 The general legal position today with respect to civil actions for damages is as follows: The right of action is personal to the party suffering the damage and the legal requirements to succeed involve establishment of both a cause of action and resulting damage. In certain cases, where more than one party has suffered damage as a result of the conduct of the same defendant in circumstances where they each have the same interest, one or more may launch a single action on behalf of all such parties. This is referred to as a class action, which is a procedural mechanism for the more efficient adjudication of private disputes involving a number of individual parties in those circumstances where the court concludes that this is the most appropriate way to proceed. There are thus class actions available today in cases determined by the courts to be appropriate on the basis of criteria developed over the years in a wide variety of situations. Whether or not these criteria are fully responsive to the most efficient and fair adjudication of all types of cases under today's conditions is an appropriate subject for investigation, both generally and in respect of combines legislation.

2.11 Indeed, this is the only proper question about class actions. However, it seems clear that the proponents of consumer class actions for breaches of combines law will

not be satisfied with the quantity of cases which could be brought as class actions based solely on criteria of equitable treatment of the parties, judicial convenience, and efficiency in the resolution of disputes resulting from an effort to obtain compensation for actual loss for those who wish such compensation. For them, the test is not qualitative but quantitative. What they want is the possibility for the maximum number of cases against corporate business.

2.12 For such proponents, because corporations are presumed to be large and to have a tendency to do ill, and because consumers are presumed to be small and innocent of ill motives, normal judicial principles applicable to private and public law would be abandoned. The dangerous principle is that what would not be proper if done by one person alone becomes proper if it is done by the same person but in the name of a large group. Thus, the class action, unlike the individual civil cause of action in respect of which it is only ostensibly a procedural measure, would inhabit a demi-monde between private actions aimed at loss recovery for these interested in such compensation and public proceedings aimed at using the possibility of additional punishment outside the criminal process as the means of enforcing compliance with publicly desired standards.

2.13 A policy direction reflecting this latter kind of approach would be clearly contrary to the several factors

already discussed which together have hitherto been regarded as appropriately balancing the various interests and objectives involved. The issue is therefore whether there are overriding policy considerations not yet discussed which would justify an abandonment of what has previously been accepted as the proper approach and whether those policy goals of the class action proponents which are meritorious can be reasonably achieved within such an approach.

Appropriate Scope of Class Procedure

2.14 Whether or not there should be a major expansion of class actions depends upon whether such an expansion can be achieved within the policy context set forth above. If such an expansion can only be achieved by significant departures from that context, the harm to the fundamentals of our legal system will outweigh any alleged consumer or other benefits, quite apart from any question of adverse economic effects.

2.15 Class actions have always basically required under Canadian rules of procedure that there be identical facts and law respecting both the cause of action itself and the recovery or remedy. Were it otherwise, a class member might be prejudiced, where the applicable law or facts were different, or a defending party might be prejudiced, where the facts or law required to render him liable were not applicable to

some members of the alleged class.

2.16 It is difficult to see what could justify a departure from this basic principle underlying the class action procedure to date. That is, there is no legitimate basis for permitting an action which requires for its effectiveness allowing the unproven assumption that facts or law are identical for all members of an alleged class where in fact or law they may not be. Where the remedy sought is damages, this will normally mean that any individual's actual damage would require separate assessment. Damages are normally a question of fact personal to the circumstances of a particular party. Accordingly, where a case for damages is involved in combines matters, the fact of damages will -- not necessarily in principle, but probably in practice -- generally preclude the application of the usual "full" class action procedure. This is because the identical facts and law situation would not apply to both the cause of action and the recovery or remedy sought -- namely, compensation for personal loss or damage.

2.17 Nonetheless, there could be cases where the cause of action (for example, whether a particular combines offence has been committed) involves an identical set of facts and law, although the recovery or remedy does not. In such cases, there would seem to be no objection in principle to a procedure which provides for a class adjudication of the

cause of action issue (i.e. the right to relief, subject to proof of separate damage). However, where the facts and law are not identical but are only similar or comparable -- i.e. several persons have been apparently treated in a similar fashion in a series of quite individually separate transactions -- the class type of adjudication is wholly inappropriate.

This is because it requires proceeding on the basis that the same type of thing that happened to A, which might be proved, can be assumed to have also happened to B, C, D and so on, although whether it did or not is not proved. While there is a certain deceptive attraction to this kind of an approach, and while in non-judicial situations it may or may not be appropriate for people to make this kind of practical assumption, such an approach would be utterly inconsistent with the absolute fundamentals of Canadian system of justice under law. It may be tempting to seek a "higher" justice that is not according to law and established evidence. Nonetheless, it is a temptation which must be resisted, because there is in fact no such alternative in practice.

2.18 The question then becomes how these principles can be appropriately applied to the civil damage action which was created by the stage one amendments -- always assuming, first, that such action is finally upheld as constitutionally valid and, second, that Parliament has the constitutional power to make or authorize rules of procedure in such circumstances.

2.19 The existing civil action is limited to the recovery of loss or damage suffered as a result of contravention of combines law. Bill C-42 would extend the remedy to certain other relief. This means that in the case of claims for compensation there can be properly no question of making a "full" class action procedure available in the sense described above, except in the unlikely case that the loss or damage of all class members could be determined without the need for separate evidence related to particular class members. That is, while a "full" class action for compensation in combines matters is not offensive in principle, it is unlikely to be properly applicable in practice in the vast majority of cases. Thus, for all practical purposes, the "full" class action procedure will properly not be available as a practical matter in compensation claims.

2.20 Nonetheless, it is quite conceivable that the issue of whether or not there has been a breach of combines law giving rise to civil causes in the hands of many parties could involve identical facts and law, and thus be appropriately susceptible to class disposition. Thus the major issue of breach could be determined in a class way, binding on all. Questions of individual entitlement and the quantum of loss or damage suffered by each particular member of the class would require individual disposition. In addition, for example, given enactment of a right to injunctive rather than compensatory relief, a class procedure could fully

dispose of the matter.

2.21 An approach which made such a procedure available should be broadly acceptable as fair and even-handed from both sides and should also be acceptable to the courts as not unduly burdensome and as consistent with the fair and efficient disposition of disputes. Are there, however, grounds on which such an approach would be properly subject to legitimate criticism by class action advocates? If there are such grounds, how can such criticism be met without destroying one of the fundamental requirements of our legal system that, for individuals to win or lose law suits, the relative claims must be proven and the applicable law must be established in the particular circumstances?

2.22 The class action advocate attempts to advance two principles which are not always consistent with each other in practice in the circumstances of particular cases. First, he says that it is important that individual consumers who have suffered loss be able to recover even where amounts are small. Second, he says that bad boys should not be able to keep the fruits of their misbehaviour. Each of these propositions requires some further examination. First, neither individual recovery nor proper punishment for misbehaviour (including not profiting therefrom) requires the introduction of a procedure which dispenses with long-standing fundamental legal requirements of equal justice for

all based on proven evidence and applicable law. Second, neither of these issues of recovery or punishment is unique to the "class" type of situation. They can arise in circumstance where only one party is involved as plaintiff. Thus these are properly viewed as general problems of civil recovery or of punishment supportive of due enforcement of public law. As such, they should be dealt with on their own merits independently of any class connotation. Moreover, this examination makes it even more clear that implicit in the thinking underlying some class action proposals are reforms of civil procedures, which are inherently matters of provincial concern, and the question of adequate criminal penalties, which is inherently a matter for criminal, and not civil, proceedings, and thus of federal concern.

2.23 The availability of a class procedure for the issue of breach itself would be a major improvement in terms of efficiency, risk and costs. Moreover, if the present civil action procedure were upheld as constitutional, it could be expanded to make non-monetary remedies available, such as an injunction or declaration, which would be appropriate for the "full" class action treatment in the way that most actions for damages are not. This latter expansion is already being adopted in Bill C-42.

2.24 On the matter of damage recovery of small amounts, an expeditious and economical small claims type of approach

and forum could be contemplated for civil actions for damages in both normal actions and those utilizing a class procedure for determination of the cause of action question. A class action procedure based on unsound legal principles is not required for this objective. On the matter of not keeping the fruits of wrongdoing, where this is the critical element in a particular situation, the relevant criminal law could emphasize that the courts may take into account as one of the factors in assessing appropriate penalties how much, if anything, a particular improper act may be held to have benefited the wrongdoer, or harmed the innocent third party. But this should only be done in a criminal, not civil, proceeding, where all factors relevant to assessing the appropriate punishment are considered. These factors could and should include the intent of the offending party and also whether, for example, there had been any reason in past jurisprudence or practice for him to know his behaviour would constitute a breach of combines law. A mechanical class action procedure calling for the payment of damages not proved or claimed by individual members or, indeed, which would never be collected by most of them even if paid by the defendant, does not admit of these factors. Nor does it recognize that there is no necessary or consistent relationship between damages or loss suffered and net benefits retained as the result of any particular action. At least one major United States action was based on a law no one had previously known could be applied in the way it was. The amount of the

threatened recovery was far beyond anything claimed by individual class members and would have bankrupted a financial institution with major hardship to its existing claim-holders who had nothing to do with the behaviour giving rise to the problem. This is why punishment must be subject to normal judicial assessment (with judges directed, if so desired, to take particular factors into account) and why damage claims must be proved in the normal way by people who are able to prove and wish to collect. There is no place in this system for unproved damages not specifically claimed by affected parties serving as punishment and being distributed by courts to other persons and for other purposes than compensating for loss or damage. In those cases where significant unjust enrichment appeared to be present, provision could be made for discovery by the Crown after conviction to provide relevant evidence for the court determination of the appropriate penalty in all the circumstances.

2.25 On the matter of the possible deterrent aspect of the expense of litigation to private parties, which a widely available class action is supposed to help, the following points should be made:

(i) the principal legal expenses and risks would normally be associated with establishing the breach itself. If a class procedure is available, it would make available the alleged cost reduction benefit of class actions in this

major respect, leaving only the legal expense of proof of individual damage to be borne initially by the individual class members, who could then recover his costs from the losing defendant, except in those cases where the individual member has either suffered no damages or grossly overstated them in his claim. Otherwise, he would normally recover these separate individual legal expenses from the defendant who would thus obviously have a strong incentive to settle, once the cause of action issue had been determined against him in the preceding class procedure;

(ii) if a criminal conviction preceded any private action, it could be made determinative of the issue of breach in a class procedure, so as to avoid all expenses attendant with its proof; and

(iii) where applicable, a small claims procedure would keep costs down for individual plaintiffs with small claims.

The result would be to reduce substantially the deterrent effect of legal costs in bringing civil actions for individual compensation. However, what cannot be accepted is that the narrow, albeit important, question of legal expenses to unsuccessful plaintiffs should determine the larger question of properly based legal proceedings, especially when the legal expense problem can be handled at least as well along

the above lines.

2.26 There are also some other serious disadvantages to the uncontrolled type of class actions which the above approach would avoid, including the following:

(i) American experience has shown that in a large percentage of cases, the chief beneficiaries are lawyers rather than consumers, and that many cases get settled for the costs of lawyers; Indeed, by far the largest number of class members in United States class actions never come forward to seek to recover damages even after the basic legal liability for an anti-trust offence has been established.

(ii) the expenses of litigation relative to the amount of damages suffered and the likelihood of success have always been an important mechanism for screening potential legal actions and working to keep their number manageable and to ensure minimum merit; if individual proof of damage were to be abandoned, so that the character of the litigation is changed from that of recovery to that of enforcement, there would then be a real and extremely difficult screening problem to be resolved if we are to avoid having dozens of private attorneys-general commencing suits that may or may not have even minimum potential merit; and

(iii) there is a real question of court load.

That this is not academic is evidenced by the recent statements of senior High Court judges that current case loads in our major centres cannot be coped with.

2.27 To sum up, there is no sound basis for an expansion of class actions which departs from the basic principles discussed. There are substantial problems of both a fundamental legal character and of practical workability in any attempt to do so. There are, however, some valid objectives underlying the proposals of class action proponents. These can be partly achieved through use of an expanded class action procedure that does not depart from basic principles. As for the remainder, these must be achieved in more practical ways than they propose which are also consistent with the basics of our legal system.

3. ASSESSMENT OF WILLIAMS REPORT

3.1 The proper policy context established in the foregoing section as the basis for a class action procedure in civil cases in combines matters is two-fold:

- (a) as civil cases are private remedial actions instituted for private purposes, they should not be used primarily as an enforcement mechanism in support of the public interest in prescribed standards of business behaviour in the marketplace; and
- (b) a class procedure can be made available to assist private recoveries of proven damage or loss to the extent, but only to the extent, the applicable law and facts are common to the class in question.

If there are valid objectives of class action proponents not adequately achievable within this context, such objectives are to be sought by an approach other than using class actions in a way which distorts basic values and substantive rights of affected parties.

3.2 An unfortunate aspect of the Williams Report is that there are doubts as to the impartiality of the author

since it appears that he was already a committed advocate of one side of the issue before he undertook the assignment. In addition, while so-called class actions are in reality only a type of court procedure applicable to some types of civil actions in particular circumstances, the author was not experienced in court procedures from the standpoints of either counsel or judge. In effect, his Report essentially advances his own earlier proposal commissioned by the Consumers' Association of Canada. The result is that, unlike the situation with respect to those matters considered in the Economic Council Report and the Skeoch Report, the government of Canada did not seek or have available an independent report from which to develop its position on class actions. Indeed, the Williams Report adopted many of the extreme positions advanced in the United States, going well beyond what was generally accepted in the federal courts in that country. Accordingly, it does not form a sound or acceptable basis for federal action. This is the single most important conclusion about the Williams Report.

3.3 The balance of this Section is devoted to an analysis of the several elements in the Williams Report which have lead us to this conclusion. An outline of what we consider would constitute a sound and acceptable alternative approach to a class procedure in combines matters from that proposed in the Williams Report is set out at the beginning of Section 7 of this brief, based on the considerations

discussed earlier in Section 2.

Financial Incentive System for Private Lawyers

3.4 The most fundamental defect of the proposals contained in the Williams Report is that the development of a class procedure on an equitable and even-handed basis was a subsidiary objective. What should have been the primary objective gave way to the development of a series of recommendations which added up to giving private lawyers a substantial financial incentive to initiate litigation against business for their own personal gain with no downside risk to their clients in the event the case were lost and often with no significant benefit to any individual client or other class member if the case were won.

3.5 In order to make increased litigation against business sufficiently attractive to be worthwhile, compensation for loss suffered by private parties, which has always been the essential reason for private damage actions, was made subsidiary to a desire to have private enforcement of the public laws represented in combines legislation. The practical impossibility of and the lack of common sense in seeking compensation through the expensive court system where the damages may be only a nickel was thus not seen as a practical bar to such litigation in most such situations. Rather, it was seen as increasing the need for it. However, in

order to encourage litigation where practicality and common sense would usually reject it, it was necessary for the Williams Report to tilt the normal even-handedness of court procedures in order to create a financial incentive system for lawyers. Indeed, Professor Williams is known to have conceded that his class action proposals would not have achieved his particular objectives without the provisions for contingent fees and plaintiff-only costs.

3.6 The question naturally arises why one should create an incentive system for private lawyers to initiate litigation at the expense of judicial fairness in order to enforce public laws. The answer from the standpoint of the Williams Report is that the federal government -- which for the past six years has been proposing expanded combines laws -- neither has, will nor can enforce its own laws, and that a special class of lawyers must be brought into existence to fill the breach.

3.7 The price of this private incentive system is the abandonment of the legitimate essence of an even-handed class procedure. That is one which provides an efficient and economical final determination against all affected parties of legal and factual issues common to all such parties. The Williams alternative favoured the simple approach of making it very much easier to succeed against businessmen only and very much less expensive to fail in the

attempt. These results were to be achieved by eliminating the fundamental safeguards of real proof, effective notice to affected parties and the normal responsibility of plaintiffs for the costs of unsuccessful litigation.

Private Enforcement of Public Laws

3.8 Public laws are intended to be enforced by the governments which enact them in the name of the public interest rather than of any particular private interest. In those cases where the public interest in upholding the rule of law and in achieving the public interest objective intended to be advanced by a particular law is considered to be overridden by some other element of the public interest, it is not only appropriate but obligatory that enforcement not be pursued. This contrasts fundamentally with private actions in two important ways. First, the bringing or not bringing of a private action is a matter of personal choice for reasons solely related to personal interests. There is no personal obligation to pursue available private remedies in the courts, unlike public law enforcement, where there is a prima facie obligation on the government to uphold the laws of the land. Second, it is a matter of indifference to the bringing of a private action whether some vital public interest may thereby be damaged out of proportion to the gain.

3.9 This analysis makes clear why the public enforcement of public laws in the public interest and the private pursuit of private remedies in a private interest must remain separate. The private enforcement of public laws constitutes irresponsible government to the extent that private enforcers have no public accountability. This does not mean that the ability to pursue private remedies may not, as a side-effect, properly strengthen the compliance with public law. What it does mean is that what is billed as a private remedy must not really be a covert method of essentially replacing the private remedy with a public enforcement mechanism placed in private hands and fueled by private incentives and the potential for legal blackmail. Yet this was a fundamental thrust of the Williams Report. None of the suggestions in the Williams Report designed to offset this thrust -- such as prior court approval to the maintenance of a class action -- were sufficiently strong to overcome the basic distortions on which the recommendations were necessarily based.

Assumption Federal Government Will Not Enforce

3.10 The problem with accepting the proposals in the Williams Report is not only that the results are unacceptable. At least as fundamental is the premise on which the legal and political distortions advanced in it are based. This

premise is that the federal government will not enforce the laws it solemnly asks Parliament to enact. This is more than a premise. If true, it constitutes a damning charge against the federal government. It is not our perception that this is true. Even if the charge were true, the answer is not to distort the judicial system but to act to provide better public enforcement. The evidence, however, is that the Department responsible now has a substantially expanded personnel capability and has been active and vigorous in enforcement activity in recent years.

Abandonment of Essential Safeguards in Favour of Plaintiffs

3.11 The fundamental perspective from which to assess any proposed rules relating to a class procedure is to recognize that it is procedure and not substance which is under consideration. The substance is the individual right of action. The procedure is related to making legal proceedings more economical and efficient for injured parties where several of them are in the same position. Where the introduction of a class procedure goes beyond this to put plaintiffs at a substantive advantage and defendants at a substantive disadvantage it ceases to be only a matter of procedure. Rather, it becomes a substantive question of whether plaintiffs can acquire higher rights through a class procedure than by bringing their own individual action. For example, where fundamental safeguards requiring real proof of damage are

dropped, this is not required in order to have an effective class procedure. Rather, it is introduced to make legal proceedings easier against business by no longer requiring a hitherto universal requirement in other cases that plaintiffs must prove their cases. Yet if they do not have to prove their cases in class actions, why should they have to prove their cases in other actions? What is it that singles out a class action in combines matters for this special treatment?

3.12 Similarly, it has long been recognized that there is a conflict of interest between ensuring that all meritorious claims can be asserted effectively in the courts and the harassment and threat potential of too easy access to courts. One of the methods of resolving this has been by a costs system which made it easy and not too expensive to start an action but also risky and potentially expensive for both sides to continue it past a certain point. This balance has worked to reduce the use of the courts and to encourage the fair settlement of disputes, by forcing realistic appraisals of prospects on both sides. The proposals for contingent fees for counsel and a plaintiff only costs rule combined with the lack of necessity to prove damages or for a class member to agree to be a part of litigation, means that a very large class of uninterested plaintiffs could be established without their expressed agreement. This could place the defendant at tremendous risk, but the plaintiff at no risk, thereby giving the plaintiff enormous bargaining leverage,

as he uses the potential claims of others to assert his own. A plaintiff who risks no costs out of his own pocket to the defendant if he loses or to his own lawyer because of contingent fees, is in a very strong bargaining position, because in any case where there is any danger at all to the defendant, the stakes, however remote, are also high. And they are made artificially higher, by proposals which include in the class persons who do not signify any desire to participate and by permitting claims on behalf of such persons for damages which are never proved. In effect, a single class member can threaten on his own behalf the potential damages of an enormous class, the vast majority of which have no intention of collecting in any event. These facts naturally encourage otherwise unjustified settlements by defendants in cases where the latter feel confident but are afraid of the risks involved. The safeguards of proof, notice, positive agreement to be included and normal costs arrangements are all absent in Williams. The abandonment of such safeguards should require irresistible evidence that vital national objectives can be achieved in no other way. There is no evidence that this is true in the case of class procedures for combines actions.

Substitute Actions or Fluid Recovery.

3.13 The Williams Report introduced for the first time in any formal way in Canada the possibility of totally

abandoning the compensation objective of the civil action introduced in phase one and superseding it with a second form of public enforcement proceeding on the same facts in the hands of the Combines Director, without even the pretence of possible private recovery. There are many fundamental reasons of practice and principle why it is necessary to completely abandon any such approach. The basic principles involved in rejecting the proposed civil action by the present Director (to be the Competition-Advocate under Bill C-42) are five:

- . the mixing of private civil actions and public enforcement actions is unsound in principle, because each are designed for different purposes and are subject to very different considerations;

- . not only should enforcement of the criminal law be subject to the discretion and under the control of the Attorney General. It also ought to be done in a forthright manner through public criminal proceedings and not through the covert guise of a so-called private action brought by a government official;

- . in many cases, the Competition-Advocate, on the same set of facts, could threaten any or all of criminal proceedings, Board proceedings and so-called class action proceedings, unless behaviour satisfactory to his concept of

proper competitive behaviour was adopted. This potential of double or triple jeopardy puts far too much power into the hands of a single person. It also provides for the possibility of unfair intimidation;

- proceedings under the criminal law must meet criminal standards of proof. A substitute action affords an improper method of avoiding the criminal standard of proof;

- a public enforcement proceeding in which a penalty is exacted without regard to an assessment of what is appropriate in all the circumstances and based solely on the unproven damages assumed to have been suffered by a hard-to-define group of persons is retrograde and totally counter to reliance on judicial assessment rather than on fixed rules;

3.14 These were five very important principles for the Williams Report to ignore in advancing the proposal for a Director's action. The compensation objective is no longer present, which the Williams Report acknowledges. But it asserts that the objectives of deterrence and against unjust enrichment remain. That is no doubt true. But on that reasoning, every additional type of proceeding covering the same essential situation which the Director or a private party might be enabled to bring by yet another new law would constitute yet additional deterrence and assurance against unjust enrichment. Criminal proceedings, in which

factors are assessed, provide the proper vehicle for deterrence, one element of which is to ensure that a party does not profit from his own wrongdoing. Any proper improvement that is required in these two respects is properly to be sought within the administration of the existing criminal proceedings.

3.15 A particularly virulent and unsound aspect of the proposed Director's action is the combined possibility of a very large class and the absence of strict proof of damages by individual members that would be required if they sued on their own behalf. This is sometimes described as fluid recovery, perhaps because of the easy flow of large damages where only one member of a large class need join in the suit and where none need prove their damages. The risk of this disproportionate result, which would be significant because of the absence of normal safeguards, could not fail to give the Director enormous power in private discussions with affected persons, especially in combination with the extremely wide powers of search and seizure which he enjoys for the purpose of possible criminal proceedings.

Court load.

3.16 Courts tend to be expensive social instruments. For this reason, the rules of procedure, including those related to costs, have been structured so as to deter unnecessary or frivolous recourse to the courts and to

encourage the fair private settlement of disputes outside the courts. There is no question that Canadian courts are already overloaded and that in the United States, where the deterrent is normally less due to contingent fees and other factors, the situation is even worse. The whole thrust of the Williams Report is in the opposite direction. It would create a positive incentive system for increased litigation. It would also deter fair settlement, by stacking the cards on one side. Certainly fair and efficient procedures in relation to civil actions in combines matters are inherently desirable, even although they may further increase the court load. But civil actions in combines matters are not inherently more important to affected parties or the public interest than in many other matters. Not only should court procedures be even-handed between the parties to actions in combines matters. They should also be even-handed in terms of access to the courts, so that other persons wishing to bring other kinds of actions are not discriminated against in their access to the courts, especially by a system which favours financial incentives to private lawyers or which affords the Director two types of proceedings where one would do.

4. ASSESSMENT OF BILL C-42 --
CONSTITUTIONAL VALIDITY AND FEDERAL-
PROVINCIAL BALANCE

4.1 The creation of a civil right to damages as a part of the phase one changes raised serious questions of constitutional validity which many felt should have been resolved prior to enactment, rather than being left to be raised by private parties in subsequent litigations. This was not done. It is now proposed to broaden the civil action by enabling the claiming of injunctive and other relief and also by introducing a class procedure which could further expand the substantive scope of the civil action. This proposed broadening further underlines the need to deal forthrightly with the constitutional issue before proceeding further with these new provisions.

4.2 There are additional strong reasons why it would be even better to cancel the civil action created under phase one and correspondingly abandon the class action and substitute action proposals. They relate to the appropriate balance between the federal government and the provincial governments. The major economic policy issues before the federal government now, and which will in one form or another be before it for the foreseeable future, are large, complex and daunting, to say the least. There is every reason to believe that they will demand every quality and resource that the federal government can bring to bear to achieve the minimum acceptable results. There is thus every reason for the federal government to avoid loading upon itself types

of problems that, in relation to these concerns, are truly peripheral. Such problems can only prove distracting without any corresponding contribution to the major elements of national economic policy which only the federal government can handle.

4.3 The political question is whether there are any important federal objectives to be achieved by seeking to drive federal power more deeply than ever into the hitherto provincial territory of property and civil rights? While it is our view that such an objective will not be realizable, because the courts will reject it on constitutional grounds, is there any reason to wish for an opposite result? Is the federal government so short of things to do that it needs to be able to create new civil rights in respect of business transactions between private persons? The reality is civil rights have always been treated, without exception, as matters of exclusive provincial concern. What is there about the situation in Canada today which, as a matter of politics and policy, requires a radical change, whose implications for federal-provincial balance would go far beyond the present Bill? Indeed, is not the opposite more clearly than ever the case since November 15, 1976?

4.4 Unless the Supreme Court of Canada should reverse the almost century long trend of Privy Council and its own decisions, civil rights, even in respect of such a matter as

competition, will remain exclusively within provincial jurisdiction. Should the federal government nonetheless be seeking and hoping for this reversal? The best answer would seem to be that adopted by the present Prime Minister of Canada in his paper "Federalism, Nationalism and Reason", where he strongly supported the judicial interpretations of the Privy Council and expressed the view that the real damage to "the fabric of the Canadian consensus" came from "administrative centralization". It is hard to avoid the conclusion that the combined powers to the new competition board and to the Competition-Advocate contained in Bill C-42 represent an extreme in the aggressive assertion of administrative centralization by the federal government.

4.5 These views on the constitutional invalidity of the new civil cause of action and of the adverse effect on federal-provincial balance of the enactment of that provision are confirmed in the legal opinion of S. G. M. Grange, Q.C., (as he then was)* and the Introductory Commentary of R. M. Fowler, contained in the publication of the C. D. Howe Research Institute "The Constitutionality of Federal Intervention in the Marketplace -- The Competition Case". The legal and public policy positions of this constitutional opinion and introductory commentary are well set out in the last section of the Introductory Commentary, as follows:

* Approximately six months after furnishing such opinion, he became a Judge of the Supreme Court of Ontario.

"An Alternative Course of Action

The Grange opinion indicates that, on the purely legal grounds of the constitutional division of powers between the federal and provincial governments, there is a strong case to be made for the combines amendments being altered in two ways:

. The discretionary powers granted to the Commission should be restricted to matters of international and interprovincial trade. Whether a particular matter concerned international and interprovincial trade or was restricted to local trade would ultimately be a matter for the courts to decide.

. The effort to use the federal jurisdiction over criminal law and trade and commerce to create important new civil rights affecting private parties in their dealings between themselves should be abandoned.

It seems reasonably clear that this will, in any event, be the final outcome unless the Supreme Court of Canada were effectively to reverse previous jurisprudence.

However, apart from the constitutional issue, the question arises whether this outcome is a good one in terms of the ways in which one might hope to be able to govern a country like Canada in the last quarter of the twentieth century. There are good reasons for thinking the legal result indicated in the Grange opinion is compatible with a balanced approach to public policy in the field of competition. The opinion confirms the long-established view that where behaviour can be clearly defined as contrary to the public interest and subjected to prohibitions and penalties, it is open to the federal Parliament to enact such legislation. Up to the present time, no court has sought to interfere with any exercise of this criminal jurisdiction by Parliament, on the grounds that the subject matter was not properly criminal in character.

The Grange opinion also indicates that where international and interprovincial trade is involved, the conduct of that trade in respect of the distribution of goods and services is validly subject to being regulated by a body created by Parliament for the purpose. There is no question of Parliament's not being able to act in matters of clearly national importance, where they are considered to be such by Parliament.

What the opinion does say is that the writ of these

federal powers does not extend without limit. And in the context of governing our increasingly hard-to-control Western society, the limit placed by the opinion on legal grounds would also seem to have considerable policy merit. The limit would exclude local trade and the rights one private person may have over another as a result of business dealing between them.

In an era when centralized power is clearly facing practical limits that are independent of legal limits, the fundamental question remains whether the federal government should persist in its attempt to expand its powers into new areas such as these. This question goes beyond the constitutional issues resolved adversely to the federal position in the Grange opinion. It relates to the need for great care in ensuring that a proper balance be maintained in our basic institutional arrangements. This is not an issue on which recent federal governments have shown themselves as sensitive as the seriousness of the times requires."

If anything, the political and economic events of the last two years since that was written confirm the wisdom of the alternative approach suggested, both as it relates to civil actions of which class actions are but a part, and to the powers of the proposed Competition Board.

5. ASSESSMENT OF BILL C-42 -- CLASS ACTION PROVISIONS

5.1 The class action provisions of Bill C-42 represent a considerable improvement on the Williams Report proposal, except with respect to the substitute action of the Competition-Advocate which is assessed later in Section 6. However, there are still serious defects in the provisions, primarily because the architects of the Bill made the mistake of basing the provisions in the Bill upon the Williams precedent, and then attempting to rectify acknowledged defects by modifying that precedent. Accordingly, many of the comments made in the Assessment of the Williams Report apply, sometimes to a moderated extent, to the provisions in Bill C. 42. The fundamental assessment of the class action provision of Bill C-42 is that this approach was a mistake and did not succeed. The provisions are not even-handed in major respects; the normal screening mechanisms to keep out unnecessary or undesirable litigation have been rendered inoperative; and the attempt to offset these fundamental shortcomings by giving a court the chance to throw out frivolous actions will not be effective. The courts cannot and should not be asked to overcome the effects of fundamentally unsound provisions. The balance of this section analyzes the four major groups of provisions: membership of class, proof of individual damages, legal costs and rule-making powers.

Membership of Class.

5.2 The Bill provides that notice to members may be ordered by the Court, but provides that, if notice is so ordered and given, only those who positively request not to be included in the class proceedings are to be excluded from the class.

5.3 There are two major defects in this approach which make it unacceptable:

(i) it is fundamental that individuals not be required to sue or provide their names for a suit which they have not themselves initiated or joined. The rights of an individual to resolve disputes by access to the courts should not be able to be taken over by another except with his active consent. The silence which is acceptable in the Bill is not in fact an acceptable equivalent to actual consent;

(ii) the absence of a requirement for consent is inconsistent with the compensation objective of civil actions and a class procedure to assist. Rather, it results in a very large class with a risk of potentially high but quite uncertain recovery, related largely to persons who have asserted no claim. This can only deter fair settlement and encourage unnecessary litigation. It is only consistent with a punishment motive for which criminal proceedings are the proper vehicle.

And it lacks even-handedness. The only cure is to require that class membership be limited to those who have stated a desire to join the class in the proceedings. American experience justifies this position, as only a very small minority of class members normally come forward and seek to participate, even after the liability for provable damages has been established.

Proof of Individual Damages.

5.4 The Bill does not appear to require normal proof by members of the class of actual damage suffered by them as individuals in all cases, although it is not entirely clear from the drafting that this is the intent. This has three major defects:

(i) it is a striking departure from everything the the Canadian judicial system stands for to entitle persons to achieve recoveries in the courts without proof of their entitlement;

(ii) the effect of this departure cannot fail to be encouragement to speculative litigation, especially if joined with inadequate safeguards as to class membership and costs;

(iii) the inequitable distinction drawn between plaintiffs

and defendants is not only contrary to the Canadian tradition of judicial fairness but, as a practical matter, will again reduce the chances of the fair settlement of disputes.

Legal Costs.

5.5 The Bill proposes major departures from normal Canadian cost rules. Instead of costs normally going to the successful, there are to be no costs except in the restricted cases of the interlocutory court motion for permission to continue the suit as a class action, other interlocutory motions, and in cases based on a prior convictions. In addition, provision is made for the plaintiff's legal fees to form a first charge on amounts recovered by individual members of the class on a pro rata basis.

5.6 Presumably it is thought by the architects of the provision that they answer equitable arguments raised against the Williams proposals but at the same time remove so-called unnecessary barriers to the courts. In practice equity has not been achieved and litigation would be encouraged. Moreover, the charging of monetary judgments would be virtually unworkable.

5.7 On the question of fair treatment, a plaintiff bias persists in the case of prior convictions. Simply stated, the fact of conviction cannot be equated with monetary

damage being suffered by individuals. Even if it could be the principle of equality before the law is ignored because the provisions boil down to a proposal that if success of the plaintiff class appears inevitable then, and only then, will the class be at risk on costs. Put another way, where a company has been criminally prosecuted and acquitted it would be deemed acceptable for it to face class actions but with no right to have its costs paid by a plaintiff who was unable to make a case. Nothing could be more one-sided.

5.8 Even if the bias in the Bill could be removed by drafting a true no costs rule the price to be paid by the removal of a cost risk, which acts to eliminate de minimis or questionable claims, is simply too high considering the current strains on our various court systems. It is also a clearly unnecessary price in today's world of government-funded consumer litigation.

5.9 The final ingredient of the cost package, which would permit pro rata charging of legal fees against individual awards, will simply not work. Monetary judgments will almost always vary in amounts. Pro-rating of legal expenses would therefore have to wait until the last judgment has been obtained. This is because the pro-rata charging of legal costs would be changed every time a further judgment for damages was obtained or subsequently lost on appeal. This process could take years. Until it was completed, the

courts would have to undertake the time-consuming and very costly task of administering all funds collected.

Rule-Making Powers.

5.10 The Bill proposes to grant to the Governor-in-Council powers to regulate matters of substance and procedure respecting both class and substitute actions. Moreover, this grant of authority would be both additional and contrary to the existing and inherent powers of any superior court to regulate its own process -- which power is explicitly recognized by the Bill. That the proposal is unprecedented is clear; what is unclear, however, is a valid reason for it.

5.11 There seems little doubt that the questions of substance, which by definition affect the rights of parties before the courts, must continue to be dealt with by legislation properly passed by those legislators having jurisdiction. Any attempt to avoid this process at best amounts to an abdication of parliamentary responsibility. At worst it represents a most ill-considered attempt to avoid public scrutiny of already planned but undisclosed class action standards and rules which are central to the fairness of the entire class procedure. A suspicious mind cannot fail to wonder why all essential rules were not included in the Bill, when there are no obvious reasons of difficulty or needed flexibility why they could not have been. The only cure for the rule-making provisions is their abandonment.

6. ASSESSMENT OF BILL C-42 -- SUBSTITUTE ACTION OF
COMPETITION-ADVOCATE

6.1 There are only two important modifications in Bill C-42 from the Williams Report recommendations for a substitute action. The first would limit the bringing of a substitute action to those cases which the court has decided are not suitable to be maintained as class actions because it considered there were not a sufficient number of members of the class who are likely to have suffered a significant quantity of loss or damage to warrant the cost of administering the relief claimed. The second would eliminate the right to a monetary award if the substitute action followed a successful prosecution, although not vice versa. Any reduction in the possible number of substitute actions (or in their scope) which could be brought by the Competition-Advocate as an alternative or in addition to the exercise of his other powers must be welcomed. But the reduction still leaves open those cases where the problem for the defendant is greatest -- namely, those cases where there is such a large number of class members and transactions involved that the courts themselves have already decided they cannot cope. Then, in order to make the substitute action manageable where the class action was not, the need for individual proof of damage and an individual desire to sue are both dropped. That is, to make it work where the courts say it won't work, normal and fundamental safeguards are thrown overboard.

6.2 Accordingly, each of the principles set out in subsections 3.13, 3.14 and 3.15 as the grounds for rejecting the Williams Report recommendations for a substitute action are equally applicable to the modified proposal in Bill C-42. In essence, the whole concept of a substitute action is unsound and unnecessary in the Canadian setting. Nothing can be done to cure the defects of any particular proposal or revision, because these defects are central to the concept itself.

7. RECOMMENDATIONS

An Alternative Approach

7.1 The preceding discussion establishes valid criticisms going to the root of both the Williams Report and Bill C-42. It also sets forth an appropriate policy context within which a sound and acceptable approach can be developed. In this context, the following alternative is suggested:

(1) If it is determined that federally-created private civil actions for damages for combines breaches are constitutionally valid, and that the making of rules relating to the conduct of such actions is within the power of the federal Parliament, then a class procedure could be made available on specified terms (a) for establishing whether or not a cause of action exists relative to a particular alleged breach, where the question of a right to damages or to another remedy (if available) is individual and thus dependent on separate proof; or (b) for a full class action where the cause of action and right to damages or other remedy of all class members are based on common facts and law.

(2) In the case of (1) (a) above, where small claims are involved, the federal government should work out with the several provinces rules which would make their small claims courts effective tools for the separate, simple and

economical proof of the right to, and amount of relief of, individual members of the class for which the existence of the cause of action itself has been previously determined under the class procedure. Where more significant amounts are involved, the individual class member could pursue his claim in the ordinary way in a provincial Superior Court, but with the benefit that any necessary determination of fact and law already made under the proposed class procedure is binding on the defendant.

(3) Make explicit in the combines law what is surely implicit in the general criminal law, namely that judges, in determining what punishment is appropriate for defendants found guilty of breaches of combines law may, where they consider it appropriate, take into account any losses or damages established to have been suffered by third parties as a result of the criminal breach and any net gains established to have been obtained by the defendant as a result of such breach.

7.2 The main principles to be reflected in a balanced and workable class procedure are the following:

(i) Class actions affect the conduct of litigation in the courts. Accordingly, they should only be able to be commenced with the consent of the courts, which can determine whether in the particular case, the fair and efficient

adjudication of the dispute will be best served by the class procedure or not, as well as whether the particular class proposed is the proper one in the circumstances.

(ii) As all class members will be bound by the result, two important issues must be faced. First, a badly conducted proceeding could finally and adversely determine a particular member's interest. Second, the question of whether to sue or not for a private injury, when to do so, under what circumstances, and who should represent you, have each always been regarded as matters of individual choice. The basic protection to individual members in these respects requires prior notice to members and that only those wishing to be members should be bound. Additionally, the court should be given the power to ensure fair and adequate representation of class members in the proceedings.

(iii) In principle, costs should remain in the discretion of the court and normally follow the event. On this basis, costs would be recoverable in the discretion of the court by the successful party. In practice, and only if compelling reasons can be advanced for change, some modification in this normal approach could be acceptable if done in an even-handed way which preserved a scrupulous balance between plaintiffs and defendants, and if the other critical elements in the class procedure were also even-handed from the defendant's standpoint.

7.3 The following paragraphs set out possible legal amendments, not as the only way of giving effect to the foregoing objectives, but to provide a precise legal basis from which to work. The legal reasons for the particular amendments are also set out briefly and reflect the policy and legal discussion contained in the previous sections of this submission. In addition, there are proposed amendments of a more limited scope which speak for themselves.

Specific Amendments and Reasons

7.4 Revision to exlude possibility of claims for
exemplary or punitive damages

-- Section 39.11(1) should be amended by adding the following words directly after the word "relief" found in the 11th line of the subsection;

"other than a monetary award".

This amendment would be made to ensure that any monetary judgment which might be obtained by individual members of a class be limited in amount to actual compensation for loss or damage proved to have been suffered. The suggested change should not be controversial. It reflects government intention as discerned from the published material. It is necessary, however, because of the peculiar wording of proposed Section 31.1(1.1) which would empower a court in a

civil action to grant, in addition to an actual damage award,

"any other remedy or relief applied for in the proceedings...that the court by reason of its general jurisdiction has authority to grant".

These words could be interpreted to permit an award of exemplary damages -- something which would not seem to be intended.

7.5 Revisions respecting applications for maintenance and resulting orders.

-- Section 39.12(1) should be amended by deleting the words:

"to the Competition Policy Advocate".

This would be done because the Competition-Advocate can have no valid interest or role in what is purely a private issue between the parties; namely, whether the action meets the standards required for a maintenance order. This is so even if the substitute action of the Competition-Advocate is retained, despite our strong objections.

-- At the same time, Section 39.12(2)(b) should be deleted and replaced by the following subsection:

"(b) all material questions of law and fact are common to the causes of action of the members of the class;"

Such a change is necessary to ensure compliance with the long-standing recognition that class actions are meritorious only as a procedural method of avoiding a multiplicity of suits on the same issue. Unless class members have identical interests the expedient of a class procedure is wholly inappropriate. The amendment continues the concept of the need for identity being limited only to the cause of action. Thus claims for damage could still be advanced as part of the proceeding but generally speaking they could not be proved by the representative party, because they would be personal to each class member, whose separate evidence as to the fact and amount of damage would be required. Put another way, if the facts and issues giving rise to the cause of action were identical the action could be maintained and the evidence lead by the representative party would apply to all members. Where claims for damage are advanced, however, the court could only give a class judgment on the cause of action issue. It would then be up to individual class members to separately advance and prove their claims for specific amounts of damages. Such a procedure is contemplated by an amendment to sections 39.13 and 39.21.

-- Section 39.12(5) should also be amended, by deleting subsection (d) and replacing it by the following:

"(d) specify a date before which members of the class may give notice to the court of their wish to be included in the class action".

This amendment is intended to eradicate the plaintiff bias, indicated in the proposed rule, which would have the unnatural effect of keeping the class unduly large in relation to the evident interest of class members in achieving relief. Studies done in the United States make it clear that this would be the effect of an opt-out rather than an opt-in provision. While it may be argued that an acceptance of an opt-in provision would have the reverse effect of keeping classes small, such a result, if it in fact occurred would be readily defensible. First, it in no way derogates from the rights of either party to the litigation and, second, it ensures that only those who actively wish to sue do so.

Consequential amendments to sections 39.16 and are required to reflect the change suggested for section 39.12(5)(d). This would involve rewriting the section as follows:

"39.16 Where an order is made under section 39.12 that proceedings be maintained as a class action, the court shall, by order, direct that notice of the proceedings be given to members of the class in question, advising them of the proceeding and further advising them that the court will include them in the proceedings if they give notice to the court of their wish to be so included before a date specified in the order and notice."

At the same time, Section 39.17(1)(a) and (b) would be changed to read as follows:

"39.17(1) A court shall exclude from a class action those members of the class in question who,

"(a) ...fail to give notice to the Court before the date specified in the order or notice of their wish to be included, and

(b) ...fail to give notice to the Court of their wish to be included.

and the rights of a person so excluded as against the person or persons against whom the class action was commenced are not affected by the action or by the result thereof."

The effect of these changes would ensure that only those wishing to participate would do so.

7.6 Revisions respecting judgments and the consequential determination of monetary awards.

Section 39.13 and 39.21 would be deleted to be replaced by new but similar sections. Section 39.13 would provide as follows:

"39.13(1) Where, at the trial of a class action, the Court makes a finding against any person against whom the proceedings were commenced on the questions of law and fact common to the causes of action of members of the class in question, the Court

(a) Shall, if a claim has been made in the proceedings for compensation for loss or damage suffered by members of the class, give judgment on all questions of law and

fact common to the causes of action of members of the class that it has been possible to determine;

(b) Shall, if the judgment given under subsection (a) hereof does not determine questions of law and fact from which it is possible to determine the right to or the amount of any relief to which individual members of the class are entitled as compensation for loss or damage suffered, order that notice be given in such a manner as it may direct to members of the class;

- (i) informing members of the class of the judgment;
- (ii) directing them to file with the court within a time specified in the notice particulars of their claim against the defendant for the relief specified in the order that the action be maintained as a class action; and
- (iii) stating that in default of filing a claim a class member shall not recover against the Defendant the relief specified in the order that the action be maintained as a class action; and

(c) Shall, if a claim has been made in the proceedings for a remedy or relief other than compensation for loss or damage suffered by members of the class, give judgment according to its findings on all questions of law and fact common to the causes of action of members of the class."

Section 39.21 would provide as follows:

"39.21(1) In a class action to which the notice provisions of Section 39.13(b) apply the court shall, subject to subsection (2), determine the claim of a class member filed in accordance with the notice given.

(2) In proceedings to determine the claim of a class member, the class member and the defendant shall have the same rights of production and discovery against each other and be subject to the same liability for costs as the parties in an ordinary action and the defendant shall have the same right to pay money into court as the defendant in an ordinary action."

These amendments, while apparently substantial, are really only aimed at clarification and should again not be too controversial. All they require is that damages be proved by individuals where individual circumstances must be ascertained before the individual loss can be determined. In cases where all questions of law and fact are identical and, if proven by the representative party, give rise to a right to the remedy or relief claimed then the court adjudicating on the class action issues will be in a position to deliver final judgment at or after the conclusion of trial.

The reason for the amendments stems from the present and it is believed unintentional wording of the two sections in question. As now drafted, it would appear possible for a court to conclude that it had jurisdiction to grant monetary relief to individual class members without those individuals proving damages and without giving a defendant the right to question the basis of the claims.

7.7 Revisions to eliminate substitute actions.

Sections 39.14 and 39.15 which create and govern the Competition-Advocate's substitute action would be deleted entirely and not replaced. Reference to this action in all other sections would also be dropped.

The reasons for these amendments have been fully analyzed in the body of this submission.

7.8 Revisions relating to costs.

Section 39.2 would be deleted and replaced by the following provisions:

"39.2(1) Subject to subsections (2) and (3), in a class action commenced under Section 39.11, members of the class and persons against whom the class action are taken are subject to the same liability for costs as in an ordinary civil action;

(2) An agreement between a solicitor and a person or persons who commences class proceedings hereunder which stipulates for payment only in the event of success in the proceedings or provides for payment of a percentage of the amount recovered in the proceedings is invalid and unenforceable;

(3) Notwithstanding the rules or practice of the court in which judgment in a class action is given, the court shall not make any order in relation to the costs of a member or members of the class which would have the effect of subjecting amounts ordered to be paid by way of compensation for loss or damage to the payment of legal costs or expenses.

The reasons for this amendment have again been fully discussed in the body of this submission. It follows that if normal cost rules are to apply there is no need to attempt (as is done in proposed section 39.2(2)) to subject monetary judgments obtained by individual class members to a pro rata charge to cover the actual cost of the representatives

parties who commenced the class proceeding. Such representatives, if the proceeding were successful, would generally be able to obtain indemnity for their legal costs directly from the defendant. However, if a normal cost rule is rejected, it would nonetheless be impracticable to approve the cost indemnity proposal in section 39.2(2). That section provides for a pro rata first charge for representative party costs against individual monetary judgments. What seems to have been overlooked is the practical difficulty, if not impossibility, of pro rating costs in this manner. To do so one would have to be prepared to await the final determination of every individual damage assessment following the class action determination. Until that occurred, pro rating could simply not be attempted on anything but a partial and estimated basis, subject to ongoing revision.

7.9 Revision respecting rule-making powers.

Section 39.22, with the exception of subsection (4), should be deleted. The remaining subsection would be renumbered as section 39.22 with the slight amendment shown below:

"39.22 Nothing in this part restricts the authority of a court or of the judges of a court to make rules and orders not inconsistent with this part."

The change essentially narrows the scope for substantial

alteration of the class action procedure proposed by the Bill. Again, it is not anticipated that such a move would be unduly controversial. Moreover, it is highly desirable because the substantive elements of class procedures should be set by parliament. Indeed, there would not appear to be any precedent, either practical or constitutional, for the Governor-in-Council to assume a rule-making role in the courts.

Effect of Adopting Recommendations

7.10 It is desirable to place these recommendations for amendment of the class action provisions of Bill C-42 in the overall context of what the government should properly be attempting to achieve. Briefly, if the amendments were accepted, the government could fairly say that it had introduced a class action proposal to the fullest extent compatible with the basic principles of the judicial system. Moreover, it could also say that this was not being done on the false premise of the Williams Report that the federal government will not enforce combines legislation or on a basis the principal result of which would be to provide a field day for vexatious litigation for the primary benefit of the legal profession in Canada.

7.11 Accordingly, if the above approach were adopted, the following important results would ensue:

- (a) the fundamentals of our legal system would be preserved;
- (b) the efficient disposition of meritorious suits through an appropriate class procedure would be enhanced;
- (c) the expenses of litigation would not deter meritorious suits on the one hand, but would continue to serve their function of deterring unnecessary litigation on the other;
- (d) consumers, be they individuals or businessmen, would know that there were reasonable procedures to recover the amount of their own loss or damage in cases of combines abuse; and
- (e) all relevant factors, including third party damages and gains of guilty defendants, would be taken into account in determining the appropriate sanctions in enforcement proceedings.

7.12 All these results would flow without any of the acknowledged abuses or disadvantages inherent in promoting class actions in cases where they are not appropriate -- namely, where the proof of relevant facts is abandoned in order to make a class action possible at all and where persons

who have shown no desire to participate in a legal suit are nonetheless included. Only those who are wedded to the idea of greatly expanded class actions as a good in and of itself, or those who are looking for any stick, however capricious in its effect, with which to beat business, would have any reasonable basis for disappointment in the adoption of the proposed approach. Certainly no legitimate and practicable objective of the class action advocate would fail to be advanced by going forward with the Bill C-42 class action provisions modified in accordance with the suggested amendments.

SUBMISSION
BY
WILLIAM ATWOOD MACDONALD, Q.C.
AND
JOHN WILLIAM ROWLEY
ON THE SUBJECT MATTER
OF BILL C-42
INTRODUCED IN THE
HOUSE OF COMMONS
IN MARCH 1977
AND REFERRED TO
THE HOUSE OF COMMONS
STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

May, 1977.

TABLE OF CONTENTSSECTION

1. Introduction and Summary
2. Review of Competition Reform Process
3. Assessment of Powers of the Competition Board and the Competition-Advocate
4. Mergers
5. Monopolies
6. Joint Monopolization
7. Price Differentiation and Price Discrimination
8. Class Actions -- Overview
9. Recommendations
 - . Specific Amendments and Reasons
 - . Effect of Adopting Recommendations

APPENDICES

- A. Analysis of Appropriate Threshold for Broad Intervention in Marketplace
- B. Analysis of Constitutional Validity and Federal-Provincial Balance
- C. Analysis of Impact on Legitimacy and Accountability of Political and Legal System

INTRODUCTION AND SUMMARY

1.1 We are partners in the Toronto legal firm of McMillan, Binch. We and other members of our firm have advised companies over the years with respect to a wide variety of commercial and financial matters, including the legality of trade practices and mergers, and have acted on their behalf in combines matters in relation to proceedings in the Courts and before the Restrictive Trade Practices Commission. We have also, since July 1971, advised companies in a wide range of businesses with respect to proposed changes in federal combines or competition law.

1.2 As a result, we have arrived at some views on where the public interest lies in attempts to regulate business activity through direct intervention in a variety of individual cases rather than by general law and how that interest might be most effectively implemented in legislation at the federal level. We have also considered the constitutionality of the new provisions contained in Bill C-42 and the legal effectiveness of the right of appeal from Board orders made thereunder in matters which could fundamentally affect the business, property and civil rights of both individual businessmen and larger companies. This brief reflects our views on these several matters.

1.3 Our consideration of the changes in federal

competition law reflected in Bill C-42 has focussed on five major aspects of the Bill:

- . powers and accountability of the Competition Board and the Competition-Advocate
- . mergers
- . monopolies
- . joint monopolization
- . price differentiation and price discrimination

1.4 In addition, we set forth an overview on class actions and include as appendices analyses in respect of three important but general aspects of Bill C-42, which also have application to a number of the changes introduced as a part of the first stage of competition policy changes:

- . appropriate threshold of intervention for the new Competition Board
- . constitutional validity and federal-provincial balance
- . impact of changes on legitimacy and accountability of political and legal system.

1.5 Our submission does not deal with other important changes under Bill C-42. These latter changes, when added

to those with which we do deal, are collectively very far-reaching in terms of their potential political, economic and legal consequences. It will thus be difficult for each of private parties, the Committee and the government to assess all of these changes in an adequate manner within the relatively short time presently allotted for this purpose.

1.6 The following is a summary of our main conclusions with respect to the above-mentioned matters:

. with limited exceptions, the major provisions of Bill C-42 addressed in this submission do not have the support of either of the two major competition policy studies undertaken independently for the government: namely, the Interim Report on Competition Policy published by the Economic Council of Canada in July 1969 (the Economic Council Report) and the Proposals entitled "dynamic change and accountability in a Canadian market economy" prepared by an Independent Committee Appointed by the Minister of Consumer and Corporate Affairs and delivered in March 1976 (the Skeoch Report);

. the fundamental thrust of the provisions granting wide powers to the new Competition Board involves both an unacceptable abdication by Parliament of its responsibility to oversee basic economic policy direction and set business standards and a dangerous impotence of the Cabinet in a

central area of its role as the accountable body in our society principally responsible for economic policy.

. the authority of Parliament and the Cabinet are to be replaced by a new Board and a Competition-Advocate whose combined powers over the economic life of Canada and over particular firms are without precedent in peacetime and the exercise of which will be largely unreachable by any review or appeal. Nothing in the Economic Council Report, in the Skeoch Report or in material so far published by the Department of Consumer and Corporate Affairs is seen as justifying the need for such a radical change in authority and responsibility.

. in the case of mergers, the threshold at which the Board is entitled to intervene is such that there will be far too many cases subject to potential discretionary review, only a small minority of which will be of sufficient consequence to warrant even preliminary examination. And in the many cases where the Cabinet has previously approved a merger under the Foreign Investment Review Act (FIRA) as being of significant benefit to Canada, the Board will be in a position to overrule conclusively this public interest judgment of the Cabinet of Canada.

. in the case of monopolies and joint monopolization, the scope of the contemplated powers would put the Competition-Advocate and the Board in a position to require justification

of nearly any action -- no matter how normal in a business context -- which makes life more difficult for a competitor or potential competitor. In effect, because of extraordinarily broad draftsmanship, the Board would be able to apply its own concepts of "proper" and "improper" market behaviour to almost every company of any size in Canada and there would be no effective legal or political constraint on the Board's decisions in this respect. The resulting uncertainty as to what constitutes acceptable behaviour over such a wide area can only reduce dynamic economic activity rather than enhance it as intended.

. in the case of price differentiation, the proposed power of the Board to review price differences and require some form of cost justification if such differences are to continue is contrary to the approaches of the Economic Council Report and Skeoch Report and to the findings of the Anti-trust division of the United States Department of Justice that a similar approach in that country is anti-competitive and a contributor to price rigidity and thus higher prices than otherwise.

. in the case of class actions, the proposal is not yet balanced and even-handed between plaintiffs and defendants and there is no practical or legal justification under any circumstances for a unique power to the Competition-Advocate to bring his own substitute class action. All that is

required is a combination of a fair class action procedure and appropriate public law enforcement. There is no need for an additional in-between procedure to give the Competition-Advocate yet more power.

1.7 The principal changes required in the legislation to deal with the above problems were found to be the following:

- . eliminate completely the proposed Board powers in relation to monopolies, joint monopolization and price differentiation. The present predatory pricing and price discrimination criminal provisions would remain, and companies in concentrated industries would also be subject to the conspiracy provisions and the Board review of their distribution practices provided for in stage one.

- . eliminate completely the substitute action of the Competition-Advocate. A proper and equitable class action procedure for private parties seeking compensation for their own losses and the role of the courts in assessing proper penalties for breaches of combines law would together be sufficient without a third type of proceeding.

- . reduce the autonomous power of the Board to order major changes in corporate structure or to require positive behaviour by limiting its power to the making of prohibition orders and recommendations to the Cabinet;

. make the Board an accountable body by providing for an ability to correct mistaken findings of fact through an appeal process and for the ability of the Cabinet to remedy policy decisions inconsistent with the government's assessment of the public interest.

. limit strictly the powers of the Competition-Advocate to those which are essential and subject his actions to the overriding authority of the Attorney-General in respect of criminal inquiries and proceedings and of the Minister in respect of his proceedings before the Board. There is no justification under the Canadian system for any bureaucrat to have independent powers of the scope proposed for the Competition-Advocate under the new Act. This is especially so in respect of civil proceedings before the new Board.

. in the case of mergers, the basic procedure proposed is generally satisfactory. However, the jurisdiction of the Board should be limited to cases of national consequence and to where the effect of allowing the merger is such that a substantial degree of competition would no longer remain in the market in question. In addition, the power of the Board to overrule a decision of the Cabinet on FIRA matters should be removed.

. an overriding consideration in respect of all the above relates to constitutional validity. This in its turn

bears both on appropriate federal-provincial balance under the new conditions since November 15, 1976 and on practical workability in terms of the number of cases subject to potential review by the Board. In light of these three constraints, the best approach would be to restrict the Board's jurisdiction to those matters or practices of an international or interprovincial character. In the case of class actions and the previously enacted underlying civil cause of action, nothing further should be done on introducing a class remedy until (i) the constitutional validity of the cause of action itself has been established by the courts and (ii) the impact on Court procedures and availability has been examined by a senior member of the provincial judiciary.

1.8 Three primary impressions of Bill C-42 emerge from these conclusions and recommendations and the analysis which lead to them:

. the central dilemma of the Canadian economy is that what is large inside Canada is almost always small in relation to the rest of the world, a reality which contributes to the hard-pressed competitive position of most major Canadian goods-producing industry. This practical fact of life seems to be ignored by legislative proposals which are typified by the maximum combined reach of expanded criminal and civil powers of control and intervention and of new and expanded private civil remedies;

. the role of bureaucratic intervention and the scope of bureaucratic power is greatly increased at the expense of political decisions by Parliament and the Cabinet, of private market decisions by businessmen and of judicial control over the findings of fact on which such bureaucratic powers are exercised;

. the objective is for more finely-tuned interventions than are likely to be workable and the inconsistency of this objective with an attractive investment environment and vigorous business behaviour is inadequately recognized.

1.9 The cure reflected in the specific recommendations for changes in the Bill is to redress the balance by giving more weight to the following three conclusions, each of which are primarily matters of political and economic judgment which necessarily go beyond narrow issues of competition:

. the risks to Canada in the foreseeable future are greater on the side of inadequately strong Canadian industry in relation to international competition than in predatory or anti-competitive industry behaviour inside Canada;

. the risks to Canada of too much additional bureaucratic power to intervene in the economy are greater than the risks of the present primary reliance on legislative intervention by Parliament where serious need arises. The latter approach

leaves business largely free to respond to marketplace realities as it sees fit without being second-guessed, subject only to reasonably clear rules of the game whose application can be appealed where a mistake has been made or an injustice is believed to have been done;

. the risks to Canada of further exacerbating regional tensions by a major expansion of federal powers at the expense of provincial power are greater than an approach which restricts itself to the criminal prohibition of clearly anti-competitive behaviour without redeeming qualities and to federal discretionary intervention only in cases of national consequence as involving international or inter-provincial trade.

1.10 Canadian industry has lost ground in the world economy and Canada has lost ground as a place to invest and do business. The impact of proposed changes in competition law, however desirable such changes may seem taken in isolation, must be primarily assessed against these two fundamental changes in the Canadian condition. The margin for Canadian error in this respect is much less than it has been at any time in the post-war period because our economic and political system has never been more vulnerable.

1.11 There is also no excuse for resorting to extreme measures on the grounds of alleged inadequacy of existing

law. Perhaps no statement concerning competition has gained as wide -- more through repetition rather than analysis -- currency as the proposition that present combines law has been largely ineffective. That is neither our experience nor that of our clients. Although hard facts cannot be obtained, it should never be overlooked that the greatest effect of the legislation cannot be precisely measured. This is because most of the compliance is not the result of court decisions but of advice of legal counsel acted upon by business without governmental or judicial intervention. There is no comparable body of law applicable to government-created monopolies or to trade unions with anything like the same ability to strike down anti-competitive practices based on market or legal power. In addition, the powers of enforcement available to the present Combines Director go well beyond those available to the police in their fight against the various forms of organized crime. If there have been significant shortcomings in the practical effect of present combines legislation in maintaining competition, in most cases they are not the result of inadequate law or the legal tools to enforce it. This is shown by the very effective use of existing law in recent precedent-setting cases won by the Director.

2. REVIEW OF COMPETITION REFORM PROCESS

2.1 A review of the long process of competition law reform since the Economic Council Report of July 1969 is necessary in order to place the reactions of the business community over the past six years and the comments made in this submission in a proper perspective.

2.2 There have been six main stages in the current competition reform process:

- . Economic Council Report in July 1969;
- . Bill C-256 introduced by the Honourable Ronald Basford (the Basford Bill) in July 1971;
- . Stage One of the Proposals for a new Competition Policy for Canada introduced in November 1973 and re-introduced in 1974;
- . the Skeoch Report of March 1976 and a proposal for class actions under competition policy legislation commissioned by the Department of Consumer and Corporate Affairs (the Williams Report) and released at the same time.

- . Stage Two of the Proposals for a new Competition Policy for Canada introduced in March 1977 and reflected in Bill C-42;
- . the appointment of the Royal Commission on Corporate Concentration (the Bryce Commission) in April, 1975, which has not yet reported.

2.3 There are two main characteristics of this process which bear on the stage two proposals:

. in every case, except for the class action proposals of the present Bill, the legislative proposals have moved far beyond anything recommended in the preceding independent studies. In effect, with the partial exception of mergers, specialization agreements and export agreements, the governmental architects of each new competition law proposal appear to have been more influenced by certain aspects of United States experience and of certain proposals for reform advanced in that country than they have been by independent reports developed within the Canadian setting. Moreover, the provision in stage one covering refusal to deal and the proposals in stage two on monopolization, joint monopolization and the combined powers of the Competition-Advocate and Competition Board go beyond anything hitherto considered necessary for regulating competition in the United States.

. in every case, the legislative proposals have provoked serious opposition, primarily from the business community, but also from the Ontario Government. As a result, the business community has appeared in some quarters to have been against any reform of competition law or even the effective preservation of competition and to have forced the government to back down on its proposals.

2.4 Since the inception of the process in 1966 which resulted in the Economic Council Report of 1969, there have also been three adverse changes in Canadian economic and political conditions:

. the whole world economy is subject to more severe troubles and dangers than at any time since the Great Depression;

. Canada's economy is beset with serious problems of competitiveness, productivity, inflation, unemployment, balance of payments deficits and low levels of investment and investor confidence. It has lost substantial ground to and is much more vulnerable than the major industrial countries of West Germany, Japan and the United States, which economies represent some two-thirds of the world economy;

. the future of Canada as a united country has been

put in doubt by the election of a government in Quebec in November 1976 which is dedicated to the break-up of Canada, and there has been escalating discontent in other parts of the country, particularly in Western Canada.

2.5 It is widely believed that one primary source of these economic discontents in Canada, especially relative to our major competitors for trade and investment, has been the investment uncertainties created by government actions, particularly at the federal level. These have been widely perceived inside and outside Canada as negative to and showing a federal government lack of confidence in the private sector. It is also widely believed that an important source of these political discontents has been an aggressive federal centralization evidenced by strong, persistent moves into areas long considered to be within provincial jurisdiction. In any event, major adverse changes in the conditions in which policies are developed demand that those policies be subjected to a careful reassessment in the light of the new conditions, especially if there is strong evidence that similarly based policies have contributed to the adverse changes.

2.6 The original Economic Council Report approached changes in competition law along the following lines:

reduce the number of crimes and transfer areas

previously covered by criminal jurisdiction, such as mergers and price discrimination, to a discretionary civil jurisdiction, but on a basis where only a very few cases would need to be reviewed;

- . provide a new discretionary civil jurisdiction over certain specific trade practices;

- . extend both the civil and criminal law to embrace services as well as goods;

- . consider the possible role of a civil action for the amount of actual damage suffered;

- . either obtain provincial agreement or refer the new discretionary civil power to the Supreme Court of Canada in order to ensure constitutional validity in advance;

- . stress economic efficiency as the primary goal and, subject to safeguards, encourage selectively approved mergers, specialization agreements and export agreements as a means of increasing the productiveness and international competitiveness of Canadian industry;

- . monopolies need not be controlled by any special provisions other than a prohibition of predatory pricing and

reliance upon the prohibition against conspiracies and the civil control over mergers and specified trade practices.

2.7 The Economic Council Report was clearly sensitive to the need to make changes with care within the Canadian context and with full regard for constitutional and federal-provincial considerations. In addition, the major stress was on strengthening the Canadian economy in relation to external competition, to which other objectives, including competition itself, necessarily came second. A principal and valid criticism of the Economic Council Report is that by limiting itself to fairly general proposals, it did not have to face and indeed underestimated the problems of delimiting a discretionary tribunal to those few cases where the disadvantages of discretionary intervention might be outweighed by the advantages.

2.8 By contrast, the Basford Bill approached changes in competition from a very different standpoint:

. the number of activities which would have been subject to criminal sanction were increased almost beyond counting, as virtually every agreement which might have reduced competition, however trivial the reduction, would have risked criminal prohibition;

- . a civil action with double damages was proposed;

- . the recommendation for federal-provincial agreement or a constitutional reference to ensure validity of the civil law was rejected;

- . virtually every merger would have been subject to a bureaucratic registration and review process;

- . the thrust departed from the Economic Council's emphasis on a broad, long-term concept of economic efficiency to a narrow, short-term focus on price reductions for consumers.

2.9 The result was a massive attack on the Bill from all sides. In the end, even the government acknowledged that the Bill had gone far too far. It then abandoned the effort to enact all the changes at once, to expand the number of activities to become subject of criminal sanction to anything like the extent of the original Bill, to permit double damages and to focus primarily on price reductions for consumers as the test of acceptable economic activity.

2.10 It did not, however, abandon the hard-line position on such issues as:

- . constitutional validity and its opposition to the recommended Court reference;

- . rejection of appeals to correct mistaken findings of fact;

- . retention of a Board with the broadest discretionary powers accountable to no one for their exercise.

These positions continued to be a central feature of the provisions enacted in stage one and continue as central features of the proposals for stage two.

2.11 In addition, the combined effect of the provisions enacted as a part of phase one and of Bill C-42, if it is passed as presently proposed, will be to have substantially increased the number of criminal offences over the number at the start of the process. Also, in the case of monopolies, co-operative allowances and price discrimination, the present criminal provisions will not be transferred to civil jurisdictions. Instead new civil powers, along with a substitute class action, will be added to the existing criminal provisions. Each of these results is directly contrary to both the specific recommendations and the general thrust of each of the Economic Council Report and the Skeoch Report.

2.13 Finally, the controversial question of a class action procedure in the Courts was not referred to an independent and impartial investigator or to a person knowledgeable and

experienced either in court proceedings or in the administration of courts. Rather, it was referred to an individual academic lacking experience in the courts who was admittedly known at the time of appointment already to have been strongly in favour of a type of court procedure which would have departed substantially from basic legal principles and would have instituted in combines matters an incentive system for private lawyers on the premise that the government of Canada was not prepared to enforce its own combines legislation.

2.14 The approach of many parties to the assessment of the proposed changes contained in Bill C-42 now being considered by the Committee necessarily reflects these experiences of the past several years. In essence, it is widely believed that the officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs are the source of proposals that are perceived to go far beyond any mandate based on the independent investigations and recommendations contained in the Economic Council and Skeoch Reports and also beyond any clear-cut need established by them for the granting of wide and uncertain powers to such officials and a new Board. For all practical purposes, wherever the provisions of Bill C-42 represent a change from the Economic Council and Skeoch Reports, the change is in the direction of more power to intervene against business, never less. It is doubtful if this has ever happened before in the case of major new legislation where government proposals normally modify and temper the proposals of independent

commissions.

2.15 Finally, the Committee and interested parties will, because of government timing, be requested to assess the provisions of Bill C-42 as they relate to concentrated industry without the benefit of the now two-year-long study of the Royal Commission on Corporate Concentration. This means that what could be important evidence and reasoning relating to key aspects of the present Bill will not be available as part of the hearing proceedings of the Committee. In these circumstances, it will be important to ensure that when a modified Bill is introduced, a full hearing before the Committee will be available for those parties who wish to make representations arising out of the Report of the Bryce Commission and/or changes made in the Bill subsequent to the present hearings of the Committee and its Report.

2.16 It is the central position of this submission that in the key areas of powers to the Competition Board and the Competition-Advocate, mergers, monopolies, joint monopolization, pricing and class actions, the provisions of Bill C-42 require major change. In these circumstances it will be essential to the success and legitimacy of the long process of competition law reform that the response of the government on all these matters be reflected in the provisions of a new Bill to be introduced at a later session of Parliament. It

would be entirely inappropriate to reintroduce Bill C-42 in the same form, and hold back the government's proposed changes until the Committee hearings on the re-introduced Bill in the new session of Parliament. In this connection, it is a fair observation that the length of the competition law reform process owes far more to the consistent overreaching by the architects of the successive Bills than to the opposition of private parties.

3. ASSESSMENT OF POWERS OF THE COMPETITION BOARD AND THE COMPETITION-ADVOCATE

3.1 The changes in combines law proposed in Bill C-42, when added to those enacted in stage one, will produce a new system of combines law, by adding the major dimension of discretionary civil review of a wide range of business activities and transactions and civil causes of action, including related class actions and substitute actions. In order to achieve these changes, a new Competition Board will replace the present Restrictive Trade Practices Commission, and the present Combines Director will be replaced by a Competition-Advocate. Each of the Board and Competition-Advocate will perform new and different functions under the new law than their predecessors under the old, and each will have enhanced powers in order to perform these functions. As the functions are different, so will be the appropriate powers, with the result that it is necessary in each case to analyze these powers afresh in relation to these new functions and their place in the new system of combines law. In conducting this analysis, it will not be sufficient either to condemn, because some new power is proposed, or to approve, because the same power existed under the previous legislation.

Competition Board.

3.2 The powers of the new Competition Board require

assessment from the following standpoints:

- (i) the substantive scope of the discretionary right to intervene;
- (ii) the types of remedial action which can be ordered;
- (iii) the right to appeal mistakes of law or fact;
- (iv) the accountability of the Board for its decisions on matters involving economic policy implications;
- (v) the appropriateness of its powers which are not related to its own proceedings.

The analysis of Board powers in this section is limited to the broad standpoints of principle. Detailed analysis of the application of these powers to mergers, monopolies, joint monopolization and price differentiation is made in the respective sections which deal separately with those subjects.

3.3 The scope of potential intervention by the Board is too broad from several standpoints:

- (a) the scope extends beyond international and inter-

provincial trade and commerce to matters affecting purely local trade within a single province. This not only exposes the entire Board jurisdiction to constitutional disallowances. It also means that there are too many cases which could come before it for the Board to be able to do a good job. A national board should only be concerned with matters of national consequence, and not with imposing nationally conceived goals on matters of only local consequence;

(b) the standards or criteria by which the Board is supposed to assess business activities are both wide and vague, leaving too much scope for the application of purely personal or subjective values and concepts;

(c) the primary threshold of intervention is too low for the Canadian context, with its smaller, widely dispersed markets. The right to intervene should be limited to cases or occurrences (including the existing reviewable trade practices) which result in a substantial lack of competition, rather than those which simply have a substantial effect on competition, where, despite such effect, effective competition remains.

On each of constitutional impact, clarity of standards and importance of effects, the powers of the Board go beyond what is desirable, necessary or effective.

3.4 Not only is the Board empowered to intervene in too many cases under too vague standards. It is also granted too wide powers to force changes in business structure or behaviour. This is especially so given the ineffectuality of appeal due to both the imprecision of standards and the absence of full appeals. No board operating under these conditions should have the power to force companies to dispose of existing assets or undertakings or to take any other positive action which they would not otherwise take in response to market forces. It is one thing to prohibit certain activities, quite another to force positive actions. The proposed powers not only would permit the Board to force positive action, but in many cases there is no apparent limit on the type of action which it can require, regardless of the costs or consequences to those affected. In effect, the Board as constituted would have the ability to intervene, if it chose to do so, in almost anyone's business and effectively destroy it. This fact not only places unbelievable power in the hands of the Board, but also places great power in the hands of the only party who can bring matters before it.

3.5 It has been a fundamental mistake throughout the competition policy reform process not to recognize the need for and appropriateness of full appeals from orders of the Board or its predecessor Commission. This mistake overlooks or fails to give adequate weight to three things:

(i) a wrong decision on facts can have civil damage and criminal consequences in central aspects of a person's business -- a consequence which overrides whatever minimal adverse effect, if any, it is feared a full appeal on both facts and law might have on the Board's effectiveness;

(ii) such a full appeal must have a desirable sobering effect on the body subject to it, and its existence would be politically reassuring where we are dealing with an untested Board operating on untested theories;

(iii) if there is a wrong finding of fact, why should it not be able to be rectified? Why the assumed monopoly of wisdom in one body? An appeal to the courts is not desirable because courts are better than other bodies, but because no body should be presumed always to be right. There can be little doubt but that the legitimacy of the courts owes much to the full appeal process. While for these reasons, a full appeal on facts and law is essential, this does not require that where the findings on fact and law are correct, there would be an appeal to the courts on the policy substance of the resulting exercise of discretion as to what ought to be done. An appeal to the courts on the discretion itself would interfere with the objective of a specialized body for competition matters.

3.6 The action by Parliament of granting discretion to

an independent Board necessarily involves a transfer of Parliamentary authority to the extent of the scope of the discretion. This is because Parliament has been either unwilling or unable to prescribe in advance standards to which it has directed its mind which can then be applied as matters of law passed by Parliament. This makes it essential that the scope of the discretion be as carefully delimited as possible and that where a substantial discretion nonetheless remains, there be some mechanism of accountability, so that the desirable independence of the Board does not lead to an unaccountable autonomy outside and unresponsive to the political process. Past difficulties with bodies such as the Transport and National Energy Boards illustrate the importance of this requirement. As the discretion itself relates to matters of economic policy rather than of the legal issues of law and fact on which it is to be exercised, an appeal to the courts is not likely to prove an appropriate mechanism for review. Rather, review of such economic policy implications should be to a body which is itself directly accountable to Parliament, namely the Cabinet.

3.7 The Bill reflects in many sections the clear desire of the government to establish the impartiality and independence of the Board. Most of the powers of the present Restrictive Trade Practices Commission which would have jeopardized this impartiality and independence have been removed as inconsistent with this objective. However, one

holdover power remains which should be removed from the Board and transferred to the courts where it belongs. This is the authority proposed to be vested in the Board to authorize the use by the Competition-Advocate of the extraordinary investigatory powers which it is proposed that he have in respect of criminal investigations under the Act. As the Board is solely concerned with a discretionary civil jurisdiction with respect to non-prohibited practices, it should be completely disassociated from criminal enforcement proceedings.

3.8 The Bill would also grant, not only to the whole Board but any member thereof, all the powers of a Commissioner under Part I of the Inquiries Act. These powers are wide and have always been associated only with an investigation but not a decision-making function. In principle, they are normally granted at the instance of the Cabinet of the day responsible to Parliament. Under the present Bill, it is intended that the Board be a court of record, and it is without precedent and inconceivable that it should have independent investigatory powers. A judicial body must, by its inherent nature, decide those questions brought before it on the evidence presented to it by the parties to the proceedings, and on nothing else. Nor has it ever been suggested that the Board should have any other function but to decide matters brought before it by the Competition-Advocate. Any powers provided for in the Inquiries Act

which the Board requires to perform its decision-making function should be expressly stated so that there can be no doubt of their appropriateness.

Competition-Advocate.

3.9 The powers of the new Competition-Advocate require assessment from the standpoints of scope and accountability in relation to:

- (i) criminal proceedings;
- (ii) civil proceedings before the Board;
- (iii) substitute actions;
- (iv) general inquiries; and
- (v) confidentiality.

In making this assessment, it will be important to ensure that powers which may be appropriate in relation to one function and not to another, cannot be exercised in such a way as to be used in relation to the latter. It will also be important not only to assess each power separately, but also in terms of their potential cumulative effect in situations which may, in one aspect, relate to one function, and in

another aspect, to a different function. It is always a questionable practice to put a person in the position of substantial power where he has several hats, which could conflict one with the other. This is a compelling reason for reducing the number of hats to a minimum and ensuring that there is a minimum possibility of overlap.

3.10 The scope of the powers of the Competition-Advocate in relation to criminal proceedings is by any standard extraordinary. It includes rights of search and seizure, compulsory production of documents and data bank information, and compulsory written and oral answers to questions under oath. Such powers in some form and subject to proper control may have been appropriate at the time they were originally granted. However, this was when the statute was only concerned with criminal proceedings, which is no longer the case. The proposed powers are unsatisfactory in the following respects:

- (i) they are not limited in use to criminal investigations;
- (ii) there is no obligation to state that the purpose of the exercise of the powers is for the investigation of specific criminal action which the Advocate has reasonable grounds to believe may have occurred or may be likely to occur;
- (iii) there is no obligation to obtain advance judicial

authorization for their exercise;

(iv) there is no requirement for the Competition-Advocate to show facts on oath which would justify exercise of these extraordinary powers;

(v) there is no limitation to prevent the use of information obtained for a criminal investigation purpose from being used for any other purpose;

(vi) the exercise of these wide powers which could lead to criminal prosecution by the Attorney General of Canada is not subject to the control of the Attorney General of Canada; and

(vii) even where it may be appropriate for a person to be compelled to give written or oral answers to specific questions, proper safeguards do not exist to ensure that this does not result in self-crimination for either criminal or civil purposes. The former safeguards (found in Section 20.2) may have been appropriate when the Act was restricted to criminal proceedings and when it was clear that no civil cause of action lay for its breach. Under the stage one amendments and the new Bill, this is no longer the case. The net effect is that extraordinary powers are granted to a single appointed government official who is largely free

from any control of the courts or the Attorney General of Canada. It is unacceptable that any person, let alone a government official, should have such potential power to override basic civil rights. While in certain but not all instances the Bill would require Board authorization for the exercise of these powers, proper and specific conditions precedent to Board authorization do not exist and, in any event, the Board is not the correct body to oversee this exercise of criminal investigatory powers.

3.11 None of the investigatory powers which, if properly delimited and controlled, are appropriate to criminal proceedings, are appropriate in respect of the kinds of matters which may be brought before a civil board whose sole function it is to assess the balance of competition and efficiency effects of particular practices which are not themselves offensive or prohibited. These types of extraordinary powers, which in any event are always matters of civil rights concern, have not in other legislation been made available outside criminal or quasi-criminal situations (i.e. deliberate breach of statutory obligations or prohibition, such as income tax fraud). In addition, as proceedings before the Board can result in serious consequences, not only for affected parties, but for the Canadian economy, it is essential that the bringing of such proceedings be subject to the

control of the responsible Minister, to ensure such proceedings are not inconsistent with government views on economic policy matters. In addition, it will be necessary to assess the monopoly, joint monopoly and pricing powers of the Board in relation to the remaining criminal prohibitions in the same areas and to eliminate any overlap, in order to increase the assurance that powers of criminal investigation cannot be abused. The responsibilities of the Competition-Advocate to bring appropriate matters before the Board only require normal civil access to evidence in the hands of the parties whose conduct is to be reviewed by Board.

3.12 There are several fundamental reasons why the proposed substitute action by the Competition-Advocate is beyond cure and must be abandoned. One of the important reasons relates to the excessive power this would place in the hands of the Competition-Advocate who, in many cases, could threaten any or all of criminal proceedings, Board proceedings and so-called class action proceedings, unless behaviour satisfactory to his concept of proper competitive behaviour was adopted. This potential of double or triple jeopardy puts far too much power into the hands of a single person. It also provides for the possibility of unfair intimidation.

3.13 The proposed continuation and marked expansion of

the general inquiry power now in the hands of the Director is no longer necessary, given the tremendous expansion of matters affecting competition which the Competition-Advocate can now bring before the Board for its review. A strong case could be made for dropping the power completely, both as unnecessary and as risking abuse in relation to the proper conduct of the civil proceedings. The power could only be required, given the scope of the new Act, in extraordinary situations, in which cases it would, as a minimum, be appropriate for there to be Cabinet consideration and approval prior to the institution of any such inquiry.

3.14 Even on the assumption that the powers of investigation and inquiry of the Competition-Advocate are properly reduced in scope and made subject to appropriate control, the exercise of such powers will put vital information affecting individuals and businesses in the hands of the Department of Consumer and Corporate Affairs. It is essential that even within the Department, such information only be communicated to those who need to know for the specific purposes for which it was obtained. It is even more essential that information so obtained not be made available to other Departments of the federal government, other governments inside or outside Canada or publicly in any way to third parties. The only exception to this relates to the use of material information in the courts or before the Board, and then only in respect of the proceedings for which it was properly obtained. The proposed

changes relating to confidentiality not only do not meet these standards but move in the opposite direction.

4. MERGERS

4.1 The basic approach follows the Skeoch Report reasonably closely. Mergers, to the detriment of the public interest, will no longer be prohibited by criminal law. Instead, every proposed merger can go forward unless the Competition-Advocate satisfies the Board that it should not. There is a presumption which favours mergers, unless unacceptable anti-competitive effects are established. Even then, offsetting factors, including economic efficiencies, can be found by the Board to justify not interfering. This is an essentially sound approach in principle, for three main reasons. First, over time, there is far more inter-product competition -- that is, competition for the same consumer dollar -- than is normally recognized. Second, there is ample evidence in the Canadian economy of the relentless workings of international competition over time. Finally, government regulatory efforts have not been singularly successful over any reasonable period of time.

4.2 However, while this approach is essentially sound in principle, there are two major shortcomings:

(i) far too many cases would potentially come under the jurisdiction of the Board for four principal reasons:

(a) mergers which only affect local trade within a single province have not been excluded;

(b) the basic threshold of intervention is too low, in that for an economy the size and character of the Canadian economy, all that can be expected and all that is needed is that substantial competition remain after the merger. The test of only requiring a substantial lessening of competition is unrealistic;

(c) the safe-haven test of a 20% market share of any product in any market for horizontal mergers, especially given the narrow interpretations of product and market possible under the Act, is too low to be helpful, and by focussing on such a low percentage, could have the reverse effect of further weakening the basic threshold test. A more realistic approach would be to exempt mergers where twice the market share of the merging companies remains in the hands of the remaining competition in the market. In addition, the same safe-haven should apply to vertical and conglomerate mergers -- there being no logical reason for horizontal limitation. Even if the companies having the remaining two-thirds of the market are relatively weak, positive efficiency and competition benefits could very well flow from such a merger, by forcing some of the remaining companies to rationalize as well or take other steps to improve their performance;

(d) the definition of product should give greater recognition to functional product substitutes, so that very narrow definitions of market do not virtually eliminate any threshold test; and

(ii) The rationalization of Canadian industry to achieve world scale plants and organizations of a size sufficient to undertake innovation and market penetration inside Canada and in world markets is a vital national objective, if Canadian industry is to be competitive and survive. Mergers are the most important single mechanism for such rationalization. Nonetheless, the Cabinet as the body with actual responsibility for the Canadian economy will have no effective say in whether or not mergers go forward. There are two possible types of cases, in each of which the Cabinet will be impotent. In the first, where no question of a foreign takeover is involved, the Cabinet has no say at any point. Neither it nor the Minister has any direct control over the Competition-Advocate who is free at his option to bring the merger before the Board. It has no control over the Board's decision after it is made, nor is it a party to the proceedings before the Board. In the second, where a foreign takeover is involved, the approval of the Cabinet is required in the first instance under FIRA. At the time of considering such approval, the Competition-Advocate may approve the merger from the standpoint of competition,

remain silent, or oppose and lose to the Cabinet. Nonetheless, once Cabinet has approved and the merger has been completed, whether the Competition-Advocate originally approved, stayed neutral or opposed and lost, he can immediately apply to the Board to have the merger undone, and the Board cannot even be told that the Cabinet of Canada had already decided that the merger was in the national interest. The Board's decision would be final. If it were adverse, the Cabinet would stand overruled and without recourse.

5. MONOPOLIES.

5.1 Presently, the misuse of a monopoly position is prohibited under the criminal law. This is proposed to continue under the Bill. But, in addition, the Competition-Advocate will be able to bring cases to the Board involving alleged misuse of so-called monopoly power, although the company in question might have less than 50% of a regional market in a single product line. There are four principal things wrong with this proposed provision.

(i) It is a gross misrepresentation to describe such situations as monopolies or the exercise of monopoly power. It appears to be a very crude technique for seeking public support for extremely broad powers of regulatory intervention. No monopoly case has ever succeeded in the United States where the market share in question was under 75%.

(ii) The result is to give the Competition-Advocate and the Board between them something approaching total potential control over all business activities of any business with a relatively large share of a particular market. When added to the joint monopoly proposal and the provisions enacted in stage one respecting distribution practices, very few businesses of any size will escape potential control over all their significant activities. The Board can intervene

and order changes in behaviour or structure wherever it finds business behaviour that does not meet its own particular concept of what constitutes proper competitive behaviour -- not just in general -- but in the particular circumstances of the particular company in a particular product in a particular market at a particular time.

(iii) It is patently impossible to draw any clear line between "proper" and "improper" competitive behaviour, so that there is no way of successfully constraining the virtually unlimited scope of the power to intervene which the Board would have based on such a concept.

(iv) Moreover, the situation is even worse. For not only does this Board power put the Competition-Advocate in a position to threaten proceedings before the Board. The continued criminal provisions enable him to hold this threat in the background, and his ability to launch a substitute class action relative to that criminal provision under circumstances which he can have a considerable influence in bringing about, gives the Competition-Advocate a frightening amount of power to require compliance behind closed doors with his own particular views of how business ought to be conducted.

5.02 These proposals should be compared with those of the Economic Council and Skeoch Reports. The former suggested

no need for specific monopoly controls even in the case of real monopolies, and would have eliminated the present criminal provisions. Rather, the Council suggested a twofold approach -- reliance on the merger and trade practices provisions to control specific anti-competitive behaviour and a power to recommend legislation to Parliament to deal with "extreme cases of dominance". In essence, the Economic Council was properly sensitive to the political need and economic wisdom under our system to restrict intervention to the clearest cases of abuse, and to leave Parliament with the authority of intervention in unanticipated situations of an extreme kind. The Skeoch Report would also have eliminated the criminal provision and limited Board powers of intervention in the case of companies in a dominant position to only those businesses with the uncontrolled power to choose their own rates of profit or share of market -- that is, to true monopolies. The most sensible approach today, given the wide scope of the proposed powers of the Board under the new Act even if all our recommendations are accepted, is to accept the recommendation of the Economic Council. The Skeoch Report suggestion, if limited to single company monopolies, is a modified alternative to this approach of the Economic Council. But the proposals in the Bill are totally unacceptable, unless Canadians have suddenly become prepared to turn over unparalleled regulatory power over a great proportion of the private sector to such a Board.

6. JOINT MONOPOLIES.

6.1 In essence, the control granted to the Competition-Advocate and Board over individual firms by the monopoly provisions would also be extended to cover the so-called joint monopoly. This would be held to exist where a few firms together represented a large market share in a class or species of business and tended to act on their own initiative and without prior agreement in a closely parallel fashion. Any group of companies could be subject to Board control as in the case of the individual so-called monopoly, despite the absence of any agreement between the members in the industry and the fact their individual activities were perfectly legal. Most of the same defects applicable to the monopoly provision also apply to joint monopolies:

(i) the misrepresentation in the use of the description of a group where no group exists and of monopoly where no monopoly exists;

(ii) total potential control of affected industries;

(iii) impossibility of defining or limiting the scope of such control; and

(iv) the enormous power in the hands of the Competition-

Advocate from the potential interaction of the Board power, the criminal provisions and the substitute action.

6.2 The comparisons with the Economic Council and Skeoch Reports are essentially the same as in the case of monopoly. More important, the Economic Council, unlike Skeoch, never accepted any such unrealistic, unprecedented or overreaching concept as joint monopoly for any purpose. There will undoubtedly be many who perceive this provision as revealing, in a completely naked fashion and beyond peradventure, the desire for total industrial regulatory control by the officials of the Department under the single concept of competition as they may in the future define it in the particular cases which they may choose to examine. Moreover, this conviction of their overriding dedication to their own control and that of the Board will not be reduced by the fact that they have steadfastly:

(a) rejected restriction of the Board's activities to international and interprovincial trade as provided for under the British North America Act -- they have always insisted on covering local trade as well;

(b) rejected correction of mistakes of fact through appeal to the courts or any other body;

(c) insisted on overriding of the Cabinet, where it

already has a role, as in FIRA, and ensuring that it has no role at all in other cases;

(d) refused to accept court decisions under the criminal law, by seeking to get out from under the criminal requirements of proof and clear legal standards with new, vague and wide discretionary powers beyond the reach of judicial review; and

(e) insisted on a substitute action as a second enforcement mechanism which would enable the Competition-Advocate to obtain heavy penalties unrelated to the amount of any gains in the hands of the defending party without meeting criminal standards of proof.

6.3 To say that this proposal is an unacceptable attempt to regulate all concentrated industries -- which constitute a vast proportion of the goods-producing industries in Canada -- is an understatement. It would be better to state frankly that this Board could look at any action at any time and decide what it thought best in the situation. The whole concept is without precedent, unsound, and beyond cure. It is also transparently contrary to the announced intention of less government intervention and more reliance on the market.

7. PRICE DIFFERENTIATION.

7.1 Under the present law, there is no requirement to justify different prices for different quantities, but, as a practice, it is criminally prohibited not to offer the same prices for the same quantities to competing customers. This has always been the only restriction on a seller's pricing freedom under Canadian combines legislation except for cases involving predatory or collusive behaviour. In effect, it has been assumed that if other combines laws are being observed or enforced, market forces should dictate pricing. Under the new provisions, a seller would be required in certain circumstances, which could be expected to be frequently applicable, to cost-justify price differences on different volumes, failing which he could be ordered by the Board to supply small quantities at the same price as his largest customer is able to achieve. It is generally agreed that the matter of costs of a single product in a multi-product industry is a concept which is difficult to pin down and can be highly subjective.

7.2 The only known reason for the proposal is alleged small business support, although it is doubtful that it would really help small business, after the effects worked their way through the system. The effects of the proposal, when taken in conjunction with the continued retention of

the criminal prohibition against price discrimination, will tend to be several:

- (i) uniform pricing;
- (ii) increased self-manufacturing by large customers and a corresponding further weakening of independent manufacturers;
- (iii) where self-manufacture occurs, rising prices to continuing customers (who will be mainly small businesses) to reflect higher costs from reduced volumes of independent manufacturers;
- (iv) lower rates of return to independent manufacturers, from all or any of the resulting loss of business to self-manufacture, lower average prices due to price uniformity and higher costs due to reduced volumes, with a resulting reluctance for new manufacturing investment;
- (v) longer-term, either prices rise on a uniform basis for those who do not undertake self-manufacture, or investment declines in the independent manufacturing sector, or both;
- (vi) distribution patterns, including a willingness to take on new small customers, continue with existing ones, or use independent distributors, could be affected by actual

or potential board orders;

(vii) pricing competition would almost certainly be reduced, because in a large number of cases, no price will be able to be changed without all prices being changed.

None of these effects are likely to benefit small business, competition or the consumer interest in lower prices.

7.3 The concept of regulatory control of price differentiation was no part of the Economic Council's recommendations. The latter recommended removal of the criminal price discrimination provisions to the civil jurisdiction of the Board. Skeoch had unusual price discrimination suggestions related to long-term real costs which proved unworkable on careful examination. The price differentiation provisions in the Bill do not stem from the suggestions in the Skeoch Report, but from United States experience based on depression legislation introduced at the time of the rise of chain stores, a development long since completed in Canada as well as the United States. Indeed, it was the Skeoch Report's recommendation that, if their proposals were not adopted in lieu of the existing criminal price discrimination provisions, there would then be no reasonable alternative but to leave the existing criminal price discrimination provision unchanged. At the same time,

it is important to note that the Anti-trust division of the United States Department of Justice is vigorously opposing retention of their price differentiation provisions based on cost justification, on the grounds that they are anti-competitive and, in effect, contribute to price rigidity and parallel action which is the concern underlying the group monopoly concept. In effect, the group monopoly and price differentiation provisions work at cross-purposes, which is strong evidence that both concepts are ill-conceived.

7.4 Again, as in the case of monopoly and joint monopolization, the combination of Board power, retention of the criminal provisions and the proposed substitute class action, would give enormous practical powers to the Competition-Advocate in relation to the pricing policies of individual firms.

8. CLASS ACTIONS -- OVERVIEW

8.1 Stage one of the competition policy reform process introduced a civil action for combines breaches for the first time. Our basic position throughout has been that this was not a proper matter for federal jurisdiction, and that it belonged to the provinces under the constitution. This remains equally true of the class actions extension of the civil action. The proper course, which can still be taken before class actions are introduced, is a court reference so that individual parties are not put to the unfair expense of a constitutional test, given the strong possibility that the Supreme Court of Canada would find the civil action invalid. Apart from constitutionality, some form of class action procedure, provided it is even-handed between the parties, is widely acceptable, although the business community is naturally nervous about it because of American experiences.

8.2 Class actions were not proposed by the Economic Council and were not considered in depth by Skeoch, although the tenor of the Skeoch Report was cautious and skeptical if not positively negative. Class actions were first proposed officially in the Williams Report commissioned by the Department of Consumer and Corporate Affairs from a known, strong consumer advocate, who had originally been retained on the issue by the Consumer's Association of Canada. The proposals

were extreme and heavily weighted in favour of plaintiffs and of creating a plaintiffs' bar based on an incentive system for lawyers which would have departed from basic legal principles. In addition, provision was made for a substitute class action which the Combines Director would bring and which would have required neither proof of individual damages nor the possibility of compensation to those damaged.

8.3 The proposals in the Bill represent an improvement from the extreme position of the Williams Report, but they still have two major defects:

(i) they are not yet even-handed in all important respects; and

(ii) they provide for the Competition-Advocate's substitute action, contrary to the long-standing separation of private actions and public law enforcement, and thereby also result in excessive and unnecessary additional power in the hands of the Competition-Advocate.

8.4 Our detailed views on all aspects of the class action proposals, including the proposed substitute action, are set forth in full in a separate submission made by us to the Committee jointly with Messrs. H. J. Hemens, G. G. E. Steele and J. W. Younger, dated May, 1977.

9. RECOMMENDATIONS

9.1 The provisions of stage one which gave wide powers to the present Commission over distribution practices and the provisions of Bill C-42 relating to mergers, so-called monopolies and joint monopolization (which, for practical purposes, will encompass most of the major goods-producing industries in Canada), and to pricing, collectively amount to granting virtual total control over most of the now unregulated private sector of the economy to the new Competition Board, subject only to the discretion of the Competition Advocate as to what matters he will bring before it. Yet this approach is being promoted as pro-market and as the only way to avoid increasing government regulation of business! Unfortunately, there is reason to believe that the full extent of the current proposals and their potential political and economic effects is not yet appreciated inside or outside government. In this respect, the situation is analogous to tax reform and the original Basford Combines Bill in 1971. In the case of tax reform, despite all the changes, the Cabinet never really understood what it was approving. Indeed, one of the major tax structure changes of 1971 is being removed by the current Budget, as the critics of the excessive complexity and fine-tuning at the time are now proven right five years later.

9.2 The result of the foregoing discussion indicates a need for amendments designed to relieve against the adverse political, economic and legal consequences of the all embracing rights of intervention proposed. These amendments should be designed to achieve the following main objectives:

(i) limitation of discretionary intervention to cases where there are effects on competition which are unambiguously serious;

(ii) elimination of risk of unconstitutionality of the powers of the Board by excluding local trade and real estate;

(iii) providing for a full appeal to the courts on both facts and law, but not on the discretion of the Commission itself; and a further appeal to the Cabinet on the discretion itself in the case of orders related to mergers (and monopolies if any civil monopolization provisions remain) and foreign laws and policies;

(iv) limitation of the use of extraordinary investigatory powers of the Advocate to criminal inquiries and only then in judicially approved circumstances and under the control of the Attorney General of Canada;

(v) subjecting the Advocate to Ministerial control

over his activities in relation to the Board;

(vi) providing for due protection of basic civil rights respecting confidentiality, self-incrimination, fair hearings and impartiality of the adjudicative body; and

(vii) elimination of unnecessary overlapping in civil and criminal jurisdictions.

9.3 The following paragraphs set out possible legal amendments, not as the only way of giving effect to the foregoing objectives, but to provide a precise legal basis from which to work. The legal reasons for the particular amendments are also set out briefly and reflect the policy and legal discussion contained in the previous sections of this submission. In addition, there are proposals which outline the nature of needed amendments the exact wording of which has not been attempted. This was not possible because of the relatively short period that was made available for consideration of the Bill, having regard to its complexity, scope and embracing potential effects.

Specific Amendments and Reasons .

9.4 Revised Definition of Product (Section 2).

-- Section 2 should be amended by adding to the

definition of "product" the following words:

"And, unless the context shall otherwise require, all articles and services that are functionally competitive therewith or may be reasonably substituted therefor".

-- At the same time Section 31.2(2) which was first introduced in the stage one amendments of 1976, should be deleted, as not then being required.

These two amendments would avoid a too narrow definition of a product -- and enable the Board in all appropriate cases to consider products which are in realistic competition with each other in the marketplace in its determination of whether an order would be made in a particular case. The amendment to the definition in Section 2 is preferable to the similar wording found in Section 31.2(2) because the effect of the latter is to restrict the definitional aid to that section alone, when it should apply to all reviewable and prohibited trade practices. In addition, restricting the definition to a single section could render inapplicable existing jurisprudence which presently permits the courts under other sections of the Act (primarily the prohibition sections) to consider reasonable functional substitutes in appropriate cases. If the definition is not revised, there is a very definite danger that each branded product and each product having a slightly different specification could be

regarded as the only product which could be looked at to determine effects on competition. This is an unrealistic result, because such products are in fact in competition with many others. It would also result in too many potential cases being subject to Board jurisdiction.

9.5 Revision to Render Board Powers
 Constitutional (New Section 31.10)

-- Section 31 should be amended by the addition of a new Section 31.10 worded as follows:

"The Board shall not make an Order under Section 31.2, 31.3, 31.4 or 31.71 to 31.77 in respect of acts or practices referred to therein if such acts or practices relate solely to real estate or unless such acts or practices are in respect of transactions in inter-provincial or international trade."

Such an amendment would effectively cure the existing constitutional and federal-provincial defects of the Board's regulatory powers by carving out for exclusion local trade and other matters affecting property and civil rights which are also of a local nature. It would also reduce the number of potential cases to those which might be considered to be of national, not purely local, consequence. If this were done, the present danger would be avoided of completely nullifying the entire ten-year effort to create a civil board with jurisdiction in competition matters, because of constitutional overreach.

9.6 Provision for Appeals from Board Orders
(New Sections 31.11 and 31.12)

-- Section 31 should be further amended by the
addition of new sections 31.11 and 31.12 worded as follows:

"31.10 (1) An appeal lies to the Federal Court of
Appeal from an Order of the Board made pursuant to
sections 31.2, 31.3, 31.4, 31.5, 31.6, 31.7 and 31.71 -
31.77.

(2) The Federal Court may dispose of an
appeal by,

(a) dismissing it, or

(b) allowing it, and

(i) vacating the Order, or

(ii) referring the matter back to the
Board for re-hearing, in whole
or in part, in accordance with
such directions as the Court
considers proper"

(3) An appeal under this section shall be
brought by filing a Notice of Appeal in the Registry of
the Court within thirty days from the date of the Order
appealed from and shall be governed mutatis mutandis by
the rules of the Federal Court applicable to appeals
under S.27 of the Federal Court Act."

"31.11 In addition, or as an alternative to the
appeal provided in Section 31.10(1) hereof, an appeal
lies to the Governor-in-Council from an order of the
Board made pursuant to Section 31.5, 31.6 or 31.71 -
31.73 and the Governor-in-Council may dispose of such
an appeal as he sees fit."

The first of the above amendments corrects the deficiencies
of the proposed appeal from Board orders in respect of
reviewable trade practices by providing a full appeal on the
facts. At present, such an appeal is governed by Section 28

of the Federal Court Act which permits an appeal on questions of fact only if the Board makes a finding without regard to the material before it or acts in a perverse or capricious manner. The appeal suggested by amendment, while permitting the correction of any factual errors, does not permit the appeal court to interfere with the discretionary remedy felt appropriate by the Board. Its discretion as to what should be done in any given situation is thus preserved free from any possible change by the courts.

The second amendment provides a different type of appeal restricted in application to Board orders relating to mergers, monopolies (if the monopoly and joint monopoly provisions remain) and the enforcement of foreign judgments, laws and directives. Because such orders may affect national economic strategy or have international political consequences, the amendment, if adopted, would leave the final responsibility for interventions of this type with the Cabinet where it belongs.

9.7 Revision to Limit Scope and to Control
 Use of Competition Policy Advocate's
 Criminal Investigatory Powers (Section
 5, New Section 51.1, Section 27, 47 and
 Section 47.1(2))

-- Section 5 would be amended by the addition of new subsections (3) and (4) worded as follows:

"(3) The Competition Policy Advocate shall throughout, in the performance of his duties relating to criminal investigations and proceedings hereunder, be subject to the direction of the Attorney General of Canada.

(4) The Competition Policy Advocate shall throughout, in the performance of his duties relating to civil investigations and proceedings before the Board hereunder, be subject to the direction of the Minister."

These two amendments are simply intended to accomplish the object of accountability in the Competition Policy Advocate for the performance of his statutory duties. Where he is authorized to make use of extraordinary criminal powers, the Attorney General will have a supervisory function. In cases involving non-prohibited civil behaviour, the Advocate is made answerable to his Minister. The powers proposed for the Advocate are too great to be left outside the system of ministerial responsibility.

-- A new Section 5.1 would be added and worded as follows:

"5.1(1) The powers conferred by Sections 9(1), 10(1), 10.2(2), 12(1) shall not be exercised by the Competition Policy Advocate unless authorization is first obtained therefore from the court, as defined in Part V.I herein,

(2) The court shall not authorize the exercise by the Competition Policy Advocate of the powers referred to in subsection (1) hereof unless the Competition Policy Advocate, on ex parte application, satisfies the court by information upon oath that:

(i) There is reasonable ground to believe that there is, in premises which the

Competition Policy Advocate seeks to enter, anything that will afford evidence with respect to the commission of a specific criminal offence under the Act;

(ii) there is reasonable ground to believe that the exercise of powers pursuant to section 9(1), 10.2(2) and 12(1) will afford evidence with respect to the commission of a specific criminal offence under this Act.

(3) Evidence or information which is obtained by or on behalf of the Competition Policy Advocate by the use of the powers referred to in subsection (1) hereof, but without authorization having first been obtained under subsection (1), shall not be admitted in evidence by any court for any purpose.

These amendments limit the scope for use of the Competition Policy Advocate's extraordinary powers of investigation to inquiries respecting criminal breaches of the Act. In addition, judicial control, along the lines recommended in 1968 by the Ontario Royal Commission Inquiry into Civil Rights (The McRuer Commission), is provided for this exercise. The specific wording used is comparable to that found in the Criminal Code governing the issue of search warrants. Finally, it is made clear that evidence obtained in breach of these conditions is inadmissible in any subsequent proceedings.

-- Section 27(3) of the Act would be amended by the addition of the words:

"a criminal prosecution under"

following the word "purposes" found both in the 7th and 13th

lines of the subsection.

This amendment ensures the confidentiality of information and evidence obtained by the Advocate and his staff and clearly restricts its use to criminal proceedings in the Canadian courts. A companion amendment to Section 47.1 to prohibit the release of confidential information so obtained to foreign jurisdictions is self-explanatory and consequential to the acceptance of the general proposition of strict confidentiality. This proposition had always been considered sacrosanct prior to Bill C-42.

-- Section 47 should be repealed and section 47.1 should be amended to read as follows:

"47.1(1) The Minister may, subject to subsection (2), with the approval of the Governor-in-Council, enter into agreements with the governments of other countries providing for the elimination of private restrictions on international trade, assistance in the administration and enforcement of laws relating to the safeguarding of competition or the exchange of information relevant to the administration of such laws.

(2) The Minister shall ensure that each agreement entered into under this section that provides for the exchange of information complies strictly with the provisions for confidentiality found in section 27(3) hereof."

The reason for the amendment to Section 47.1 is provided immediately above. The repeal of Section 47 -- the general inquiry power -- is recommended for the reasons given in the

body of this submission. In a word, the power is no longer necessary, given the new Advocate powers of civil inquiry. If in any case this proves too restrictive, it will remain open to the Cabinet to authorize any desired inquiry under the Inquiries Act.

9.8 Revisions Respecting Competitive Advocates
Power Relating to Proceedings Before the Board.

Specific amendments of a detailed nature are required to provide that in civil proceedings before the Board the Competition-Advocate should be subject to the ordinary rules of court which control the access one party may have to information in the custody or control of other parties to an issue. The implementation of this recommendation would permit the Advocate prior review of all documentary or physical evidence, which is material to the issue, in the possession or control of a person whose conduct is to be made subject to assessment by the Board. Additionally all normal rights of examination for discovery would exist. Thus the only change to the Advocate's position from that presently proposed would be to remove the extraordinary criminal powers of search and seizure from the civil setting where they are unwarranted. This change would not be the slightest hindrance to the due investigation of facts or physical evidence in the possession of the party subject to inquiry. All that would be necessary would be a statement of the issue by the Advocate (perhaps in the form of a

written complaint) and the service of a notice demanding production. Oral testimony on issues material to the complaint could be achieved by the service of an appointment for discovery, returnable before a special examiner or hearing officer. By way of comparison, the Anti-trust Division of the United States Department of Justice, which is the anti-trust enforcement agency, has its powers similarly limited. It has never been granted powers of search and seizure in civil inquiries.

9.9 Revisions to Remove Board's Investigatory
Powers and to Remove its Control of Criminal
Investigation (Sections 9(2), 10(3), 12(1), 17 and
21)

-- Sections 9(2), 10(3) and 12(1) would be amended to eliminate any references to the Board. Appropriate clauses would be inserted in their stead to make clear that court, and not Board, authorization is required before the exercise of the criminal investigatory powers referred to therein. In effect, these are purely consequential amendments to reflect the principle changes suggested in the new section 5.1, proposed earlier in this submission.

-- Section 17 would be deleted in its entirety. This is the section which presently regulates the Board's power to require attendance of witnesses before hearing officers to give evidence during the course of investigations. As

was previously discussed, the Board should not have this function where criminal investigations are underway. Where the investigation is in respect of a pending civil application to the Board the power would also be unnecessary since the Competition-Advocate could compel attendance of witnesses before a special examiner by way of the normal court procedures regulating discoveries. Instead of the present section 17, an appropriate provision subjecting civil proceedings before the Board to the rules of the Federal Court governing production and discovery for similar court applications could be readily drafted.

-- Section 21 would be deleted. This is the section which confers the statutory investigatory powers of a Commissioner under Part I of the Inquiries Act upon the Board and its members. As was explained in the body of this brief, the power to enquire is without precedent in other courts of Record and is inconsistent with an impartial Board making decisions based on evidence brought before it in an open hearing.

9.10 Revision to Relieve Against Summary Disposition
of Questions of Privilege (Section 10.1(2))

-- Section 10.1(2) would be amended by substituting the word "sixty" for the word "ten" found in the 16th line of the subsection.

This amendment should be made as a matter of course. It simply provides a reasonable period for a party, who may have a claim of privilege, to react to the seizure. The provision of a 10 day period, after which the privilege claimed is automatically overridden, simply because an application for determination of the question has not been made, is totally uncalled for. In many cases, weeks are necessary before all documents seized can even be read, let alone reviewed in the context of privilege. Moreover, those who may be the only persons able to consider the questions involved may be absent or unavailable. A suspicious mind, given the attitude of the Department's architects towards reform, could readily conclude that the section was drafted with a view to override arbitrarily all claims for privilege.

9.11 Revision Respecting Provision Against Self-Crimination (Section 20(2))

-- Section 20(2) should be deleted and replaced by the following:

"20(2) No person shall be excused from attending and giving evidence and producing books, papers, records or other documents or other things, in obedience to the order of the Court or of a member of the Board on the ground that the oral evidence or documents or other things required of him may tend to criminate him or subject him to any proceeding or penalty, but a person shall be deemed to have objected to answer any question upon the ground that his answer may tend to criminate him or may tend to establish his liability to a civil

proceeding, and no oral evidence so required shall be used or be receivable in evidence against him in any trial or proceeding against him thereafter taking place, other than a prosecution for perjury in giving such evidence or a prosecution under section 122 or 124 of the Criminal Code in respect of such evidence. R.S. c. C-23, S.20; 1974-75-76, c.76 s.8."

The reason for this amendment is explained by the change of nature of proceedings under the Act. Formerly, where only criminal proceedings could lie in respect of testimony compelled to be given, it was sufficient to protect against its subsequent criminal use against the witness who testified under compulsion. Today, with the Act giving rise to both civil and criminal consequences, there would appear to be no doubt that protection in subsequent civil proceedings is called for. It should also be noted that the amendment proposed above goes no further than the minimum protection recommended by the definitive McRuer Commission Report on civil rights.

9.12 Revision to Raise Threshold in Merger Investigations (Section 31.71)

-- Subsection (2) would be deleted and replaced by the following words:

"(2) This section applies only to a merger, that has not been completed before the coming into force of this Act, after which there is not or is not likely to be substantial competition remaining

- (a)
- (b)
- (c)
- (d)

and that results or would be likely to result in the combined share of the merged persons immediately following the merger exceeding one third of any of the principal markets in which the parties to the merger previously carried on business."

As described in the preceding text, the effect of this amendment means that where effective competition would remain in the market, the Board would have no role.

-- Subsection 3 would be amended as follows:

"(3) Where....the Board finds that any such person has been or is about to be a party to a merger to which this section applies, the Board may, subject to subsection (5), make an order as the case may be;

- (a) directing him not to proceed with the merger, or
- (b) directing him to dissolve the merger, or
- (c) with his consent, directing him to dispose of assets designated by the Board in such manner as the Board prescribes."

This amendment is only aimed at curtailing the Board's potential remedy respecting disposal of assets. The power to order dissolution remains and this is sufficient in the case of completed mergers. Where, however, the Board and

the merged entity can agree on divestiture short of dissolution the power is there to implement the agreement. The bald and unconstrained power to restructure a business in addition to the dissolution remedy is neither acceptable nor necessary.

-- Subsection (5) would be amended as follows:

"The Board shall not make an order under subsection (3) where it finds that the merger or proposed merger

- (a) has brought about or is reasonably likely to bring about substantial gains in efficiency, or
- (b) is or is reasonably likely to otherwise be of significant benefit to Canada."

This amendment accomplishes three reasonable goals:

(i) it removes subjectivity from the decision required by the subsection so that the Board can act only on evidence placed before it by the parties with standing;

(ii) it conforms the condition precedent of potential for efficiency gains to that used elsewhere in the Act; -- that is, reasonable likelihood;

(iii) finally, it enables the Board to look beyond competition effects in this one instance only to permit an otherwise anti-competitive merger if it is in the interest of Canada.

-- Subsections (9), (10) and (11) should be deleted. These are those sections which effectively enable the Board to ignore Cabinet decisions on mergers to which FIRA applies. The reasoning relating to this position has been fully developed in preceding sections of the submission. In essence, it is inappropriate to have a non-accountable Board override the decisions of the elected and responsible Cabinet of the day.

9.13 Revisions Relating to the Board Jurisdiction
Over Monopolies, Joint Monopolization
and Price Differentiation (Section 31.72,
31.73, 33 and 31.77)

-- Sections 31.72 and 31.73 and 33 should all be deleted. This would make the Bill conform exactly to the recommendations of the Economic Council and there is little doubt that this is the preferred course.

The only possible alternative which would largely avoid undue rights of intervention would be to replace all three sections by a new section 31.72 as follows:

"31.72(1) for the purposes of this section "monopoly" means a situation where a person or two or more persons who are affiliates within the meaning of section 31.71(12) and (13) has or have the power to choose the rate of profits or share of the market to be enjoyed by the person or persons possessing the power, largely undeterred by any existing ability of rivals to compete away those profits or share of market by offering more favourable terms to customers.

(2) Where, on application by the Competition Policy Advocate, and after affording every person against whom an order is sought a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that a monopoly has engaged in conduct that constitutes, or has the effect of creating or enhancing, a significant artificial restraint in a market, and which is not justified or offset by real-cost economies resulting from that conduct, the Board may,

(a) make an order prohibiting the monopoly from continuing the conduct, or

(b) recommend to the Minister of Finance that any customs duties as are pertinent to the situation be removed, reduced or remitted."

The reasons for such an alternative to the acceptance of the Economic Council's recommendation have been discussed in the body of this submission. It constitutes a virtual total acceptance of the Skeoch Committee's recommendations; leaving out only the unworkable concept of attempting a detailed control of industry groups where market forces as opposed to conspiracy lead to similar responses to competitive stimuli. Nonetheless, the approach of the Economic Council Report is still to be preferred.

-- Section 31.77 dealing with price differentiation would be deleted. This would leave criminal discrimination under prohibition as at present and would follow the Skeoch Report's alternative recommendation.

9.14 Repeal of New Distribution Crimes (Section 38)

-- Section 38 should be amended by repealing subsections (1)(b) and (6) introduced in stage one. This would remove from the category of outright criminal prohibition merchandising and distribution practices which are in wide use and would in any event fall under the contemplated jurisdiction of the Board for review and appropriate treatment. It is fundamentally undesirable in principle for there to be alternative criminal and civil proceedings available to the Advocate. Also, it is inconsistent for a practice to be both criminally prohibited and civilly permissible.

9.15 Revisions to Limit the Effect of the
Evidentiary Presumptions of Section 45
to Criminal Proceedings

-- Section 45 would be amended as follows:

(i) by redrafting the definition of "Participant" to read:

"participant" means any accused against whom a prosecution has been instituted under the Act and any person who, although not accused, is alleged in the charge or indictment to have been a co-conspirator or otherwise party or privy to the offence charged."

(ii) by redrafting the introductory words to subsection (2) to read:

"(2) In a prosecution under or pursuant to this Act,"

These two amendments make clear that the unusual evidentiary presumptions in respect of documents found in the possession of an alleged participant to a combines offence apply only to criminal proceedings. This would conform to the original intention of Parliament which enacted the provisions when the Act was limited to the control of criminally prohibited behaviour. It is apparent that the section was not intended to effect normal evidentiary and onus requirements in private civil proceedings. It should also be clear that the section would be unnecessary in civil proceedings before the Board if the Competition-Advocate were permitted access to respondents documents in the normal manner in civil cases. This is because source, receipt, authority and facts referred to in such documents can all be proved with ease through the accepted process of production and discovery.

9.16 Provision of Full Cross-Examination Rights
on Statistical Evidence (Section 45.3)

-- Section 45.3(2) should be amended by deleting the following words:

"under whose supervision the record or report was prepared".

Those words would be replaced with the following:

"who participated in the preparation of the record or report".

This amendment will ensure the normal right to test evidence adduced in adversary proceedings. The present section only permits cross-examination of a person under whose supervision a report or record was prepared. In many cases such a person will not be able to attest to the accuracy of the evidence or the methods and procedures actually adopted in its preparation, with the result that his cross-examination would be meaningless.

9.17 Revisions Respecting Class Actions
 (Section 39.1-39.23)

No specific recommendations have been made in this Section respecting class actions and the proposed substitute action of the Advocate. These are set forth in detail in the brief we submitted to the Committee along with Messrs. Hemens, Steele and Younger already referred to on page 52. The best approach would be to concede that civil actions are within provincial jurisdiction, and repeal the provision passed as part of stage one. As this is probably politically too difficult, the next best course is to test the constitutionality of the civil action before adopting the proper form of class action procedure (but not a substitute action) which was recommended in the above brief.

Effect of Adopting Recommendations

9.18 It is desirable to place these recommendations in the overall context of what the government has been attempting to achieve in its two stage process of competition law reform. With two major exceptions, these recommendations would not alter the thrust of Bill C-42 and the achievements under stage one. The first exception is civil damages and a related class procedure. It was recommended in the body of the submission that civil actions would be better deleted, and, as a minimum, that the constitutional validity of civil actions be tested before proceeding with the proposed class procedure. This exception does not speak against the policy aspects of a civil action or a proper class procedure, but only speaks to the likelihood of constitutional invalidity. The second major group of exceptions are the proposed powers of the Board in respect of monopolies, joint monopolization and price differentiation. The submission speaks strongly against the policy approach reflected in these provisions. It does so on the simple grounds of an impossible excess of fine-tuning power in the Board that will not be capable of successful exercise and a matching business uncertainty which will result in a greater loss of economic dynamism than could possibly be gained by the exercise of such powers on the wisest imaginable basis. Moreover, this second major exception is fully consistent with the policy approaches

of the Economic Council and Skeoch Reports which did not encourage this degree of potential detailed intervention. That is, these suggested amendments would only blunt the real thrust of the government's approach in two ways: to face up to constitutional invalidity and to stay within the recommendations and spirit of the two independent reports on the subject.

9.19 The new concept of a discretionary Board based on the exercise of civil jurisdiction is preserved and its effective implementation is improved by eliminating cases where competitive effects are not clearly serious or are in respect of local trade. The chances of the Board being constitutional would be enhanced and virtually assured. The work load of the Board would be reduced, thereby enabling it to perform to optimum effect in cases of consequence. And the policy accountability of the Board would be preserved by appeals to the Cabinet where significant industrial and economic policy implications are involved.

9.20 The impartiality of the Board would be strengthened and its legitimacy would be enhanced by the ensuring of normal rights of appeal. The accountability of the Competition-Advocate would be preserved through the Attorney General of Canada and his own Minister. Civil rights would be protected by appropriate Court surveillance. Finally, the elimination

of overlapping criminal and civil jurisdiction in respect of the same behaviour, and the abandonment of the proposed substitute action, will keep the powers of the Competition-Advocate within necessary bounds.

9.21 If these results can be achieved, not only is it likely that the basic objectives of both stages one and two will be better served. The legitimate policy goals of the government and the interests of the public in competition and economic efficiency will have been reconciled with the legitimate concerns and requirements of business in the marketplace. And even more important than either of these results, the federal government will have shown itself sensitive to the requirements of the constitution and federal-provincial balance and of the legitimacy and accountability of the Canadian political and legal system, and to the practical limits of effective central government intervention in the marketplace.

APPENDIX AANALYSIS OF APPROPRIATE THRESHOLD
FOR BROAD INTERVENTION IN MARKETPLACE

A.1 Any sort of reasonable perspective suggests that private business responding to the market forces of supply and demand has done a pretty good job of what it is mainly supposed to be doing: creating new wealth and jobs and increasing the flow of desired private goods and services. None the less, the private market system has been subjected to increasingly heavy strains in recent years, of which the current inflation is only the heaviest and most recent. There are growing risks that it will not continue to be able to perform its primary function of allocating a substantial proportion of the physical and human resources of our economy to the best economic advantage in terms of efficient production and consumer preference.

A.2 This is a matter of primary importance in a country which entrusts most of its job and wealth creating activities to the private sector which must operate in the exposed market segment of the economy. So long as there is an appropriate mixture of incentive and freedom of action, private business has demonstrated its resilience in adapting to new market conditions, including added burdens and requirements of governments. At the same time, there are clearly limits to the adaptability of the private sector and to the costs of that adaptation which must ultimately be

recovered in higher prices or reflected in lower incomes. It is thus prudent to move carefully in adding to private sector burdens at a time when prices are rising and real incomes are falling or at least not growing. Moving carefully in this context involves the following main considerations:

. is the subject matter of sufficient importance and priority to warrant new legislation to the extent proposed? In each case, are we dealing with a matter of substantial practical importance and urgency or is it largely theoretical? Are these new distractions and uncertainties a wise additional burden on the capacity of management to adapt in a period when they already face heavy adaptation burdens in relation to inflation, recession and the uncertainties affecting the very foundations of the world economic system? That is, are the problems aimed at by the legislation central or peripheral to the problems that the private sector must face, not just on its own behalf, but on behalf of a society which has come to expect a great deal from it without understanding too well the conditions of its success.

. are the cases involved sufficiently small in number and important in consequences to enable a good administrative job to be done, or is there a genuine danger of being in the position of the woman who lived in the shoe, and had so many children, she did not know what to do? Is there a risk

that the high quality decisions required will be delegated to junior, inexperienced and anonymous personnel in order to cope with the volume of cases resulting from casting the net too wide? And will the resulting delays be unconscionable?

. is sufficient attention being paid to the legitimacy, in the minds of affected persons, of the manner of enactment and implementation of the legislation? Will Parliament be perceived as having really addressed itself to what it is trying to achieve or as abandoning a significant segment of policy to a non-accountable body? And are there objectives of the legislation which are so important to the fundamentals of Canadian society that another fundamental, the right to appeal mistakes of fact or law where existing rights are concerned, is to be thrown over?

A.3 The essence of an appropriate approach to these questions is not that there are no ills in the marketplace or that nothing can or should be done about serious ills when they in fact exist. It is that there are limits to the effective reach of governments to cure every ill, and that there are dangers in basing legislation on the theory that it is essential to catch every possible undesirable thing that might happen. Legislation should be based on how it affects most activities and not on whether someone might possibly get away with something somewhere sometime. This approach does mean that some things will go on which may be

undesirable, at least from some standpoint, but this does not differ from any other aspect of economic and social life. What it also means, however, is that the activities of most will not be put in jeopardy by the activities of the few. And the really serious things, actions seriously unfair to individuals or seriously damaging to the efficiency or integrity of the marketplace, will be dealt with effectively as intended.

A.4 The appropriate threshold for discretionary intervention can properly be determined by a judgment applied to four separate factors:

- . the seriousness of the mischief sought to be cured.

- . the likely effectiveness of particular interventions -- how much will really be achieved.

- . the general negative effects of a regime of discretion in which large numbers of people do not know whether, when or to what extent the exercise of the discretion will be visited upon them.

- . a determination that the mischief cannot fairly be dealt with by clear rules, because it is not possible to state clearly in legal terms what is proper and

what is improper.

A.5 The very fact that it is not possible to state clearly the rules invites caution. There is a real danger in proceeding on the basis that we do not quite know what we are after but we are confident we will recognize it when we see it. It may be true one cannot foresee everything, but this makes it all the more important to proceed with caution and on a smaller scale. A minimum objective in considering the new Bill is to reduce the lack of clarity and so reduce the scope of any discretion that is felt unavoidable if minimum policy objectives are to be achieved.

A.6 To some degree at least, a resort to major discretion can reflect a fuzziness about objectives and consequences which is nothing more than a form of intellectual laziness or flabbiness -- an unwillingness to make the hard decision at the beginning of just exactly what objective should be aimed at and a more precise way of achieving it. Or worse, a major discretion can be a cover-up of intentions which it is felt better not to express -- prior to passage of the legislation. It may be true that none of these elements are present in a particular instance, but their possibility again suggests care and restraint in the scope of the powers requested.

A.7 A major discretion not only creates problems and

uncertainties for persons who may be affected by it. It can also result in unintended and undesired adverse consequences in terms of the very objectives of the discretion. This is because people are reluctant to come under the sway of a broadly unfettered discretion, if they can avoid it, because it provides a risky basis for future planning and investment. They will do everything possible to keep out of its way in any situation that is important to them, and presumably it is only such important situations that are the object of the discretion in the first place. For example, control over final distribution may be vital to a particular manufacturer. If arrangements with third parties to this end can be upset on the basis of a legally unappealable view of some vague concept of net economic benefit which is held by one or two individuals sitting on the new Competition Board (and they may be individuals who have not yet even been appointed to the Board at the time the arrangements are made), the course of wisdom may be to avoid the risk of serious damage to one's distribution system by distributing oneself, even although it may be more costly and less efficient. The effect would be no more competition, perhaps less; and the scope for the efficient and more economic use of smaller businessmen to distribute goods would thereby be reduced.

A.8 Another reason for limiting powers is that every significant discretion weakens the legitimacy of our political

system by removing important policy issues from the control of elected representatives and responsible ministers, and leaving them in the hands of people who, unlike either the businessman or the politicians, suffer no consequences when they make a mistake. Indeed, politicians and businessmen have much in common -- they each take risks and pay the price or reap the gain of their actions. This is a healthy system, and departures from it should be strictly limited. Moreover, the onus for any such departures, be they in the political or business arena, should rest heavily on those who propose them.

A.9 What do these considerations mean in the context of the proposed grant of discretionary powers to the new Competition Board? Primarily, they mean that before granting such powers, one should first examine carefully exactly what objective is being sought. Where conspiracy or fraud is involved, the answer has long been clear. It is to make such activities criminal offences and prohibit them, period, with penal consequences for breaches. The idea has grown up, however, that there are activities which may reduce competition which may be good or bad, depending on the circumstances, and that a flexible approach -- not a rules approach -- is needed for these cases. Unfortunately, it is not only a matter of the circumstances, but of value judgments and of predicting both direct and ultimate effects into the future. This makes the discretion game a very difficult one

to play either fairly or wisely, and one is tempted to say it is a perhaps impossible game. Nonetheless, the Economic Council suggested this approach, albeit without any very careful analysis of how it might work operationally, and the federal government has embraced it. So it is now a matter of trying to launch the experiment into discretion on as realistic and fair a basis as possible.

A.10 What is the apparent thinking that underlies the presumed need for a discretion? It seems to reflect a number of more or less related ideas concerning the Canadian economy.

. it gives competition a key role in maintaining the dynamics of our economy, and believes it makes an important contribution to productive efficiency and innovation.

. it believes that the Canadian economy, with its small and widespread market, is oligopolistic -- that is, that there are a limited number of firms in most industries, while the classical economics idea of competition was a condition of many buyers and sellers. This encourages so-called administered prices which are held to be higher than prices determined by the full sway of demand and supply forces.

. it sees that there are many arrangements in

Canadian business which, taken alone, seem likely to reduce competition and which, when added to the oligopolistic character of much Canadian industry, can produce results damaging to the consumer through higher prices than would occur under the perfect competition of the economist's model.

. it does not support a policy of fragmenting industry in the interests of more competition, because the result would be bad for efficiency, and indeed foresees assisting rationalization of already too fragmented Canadian industry into larger, more efficient units.

. it sees that concentration and practices which may in some respect reduce competition may still be better than unvarying rules which prohibited such concentration or practices.

This on the one hand, on the other hand, situation leads to the feeling that while there might be no one bright enough to foresee the right approach in advance, there will be people -- namely, those appointed to the Competition Board -- who will be bright enough to see the right approach in each individual case when it actually happens. On this basis, it seemed reasonable, first to the Economic Council and later to the government, that a tribunal be given discretionary power to have a try at doing this. This was done with the

present Restrictive Trade Practices Commission over a range of trade practices, which discretionary power will be transferred to the new Competition Board upon enactment of Bill C-42 or its successor.

A.11 How accurate is the above description of the relevant features of the Canadian economy? And did the Economic Council and government draw the right conclusion? On the whole, it is pretty accurate as to what is included, but it is also incomplete and thus potentially misleading in certain important respects. The most important missing elements are these:

. A major dimension of the dynamics of business in our kind of economy, in addition to competition, is the freedom of businessmen and investors to act within clearly prescribed parameters, known as laws. Generally speaking, businessmen do not need permission to pursue their business objectives vigorously so long as they keep within the known rules. This has eliminated much of the frustration of red tape and uncertain requirements, and contributes to the vigor of enterprise in the economy. This is so even although there has recently been a marked slowing down of decision-making in order to achieve compliance with increasingly complex laws in an expanding number of areas.

. There is not only competition between directly

competitive goods, but there is also competition for the ultimate consumer dollar between quite disparate goods and services.

. While there are oligopolistic sellers, there are also oligopolistic buyers, and the latter are frequently stronger.

. Arrangements from one perspective may seem to reduce competition, while from another may seem to enhance competition. Thus, for example, an arrangement made in respect of one link in the manufacturers to distributors to customers chain may appear restrictive, looked at alone, but in terms of effects on the whole chain, it may be more beneficial than detrimental to competition. Again, a merger of strong firms, leaving only weak ones, may in round one appear to weaken competition. But if it forces the others to face reality by merging into larger, more economic units, both efficiency and competition may be served, but only in round two. A microscopic rather than macroscopic, and a static rather than dynamic, view of competition can thus be seriously misleading.

A.12 This analysis suggests that it is important to meet two essential requirements in delineating the scope of the discretion -- a clear objective against which matters subject to the discretion are assessed and a sufficiently

clear outline of what those matters can be so persons can determine reasonably accurately whether or not they are likely to have to justify themselves in their way of doing business.

A.13 The basic objective must be to minimize significant adverse effects on competition, not to achieve some other necessarily imprecise economic concept or objective. That is, what must be ensured is that there is enough of the oxygen of competition running through the system to keep it alive and kicking. It cannot be a perfectionist ambition to achieve an economist's concept of more competition or to sort out the net pluses and minuses by other economic yardsticks, if such really exist. There is wide agreement on the desirability of competition, and effects of particular practices on competition, broadly enough conceived, are capable of being assessed by both a tribunal and, if need be, by a court. Such an approach has the merit of avoiding any question of the Board substituting its business judgment for that of the businessman or its economic philosophy for that of Parliament and the government.

A.14 If effects on competition are accepted as the key concept on which to base the powers that should be granted to the Board, the further question is how serious must the effects be before the Board can intervene. What is the

appropriate threshold of intervention or point at which the Board should be allowed to step in and make an order? The answer must be the level at which the adverse effects of a transaction or arrangement are unquestionably serious. Otherwise, there will be too many potential cases to do a good job and too much uncertainty. No one has the ability or the time or the foresight to fine-tune transactions or arrangements whose effects are not unquestionably serious. In this connection, discretionary intervention and surveillance of detailed business practices cannot successfully offset the character of the Canadian economy as one having far fewer firms in any market than in the United States. Quantitatively, there is no prospect for as much competition in the United States and a wide power of bureaucratic intervention will not alter the outcome. On the other hand, the fact of vigorous competition in United States markets reduces the need for bureaucratic intervention in Canada to maintain competition.

APPENDIX BANALYSIS OF CONSTITUTIONAL
VALIDITY AND FEDERAL-PROVINCIAL BALANCE

B.1 Two aspects of Bill C-42 -- the scope of the powers to the Commission and the expansion of the new civil action for damages by a class action procedure -- raise serious questions of constitutional validity which should be resolved at this point, rather than being left to be raised by private parties in subsequent litigation. These questions were not faced in stage one and remain unresolved. They can still be resolved in one of two ways:

. The relevant provisions of Bill C-42 can be left unchanged and passed by Parliament, but on the basis they will not come into force until after a reference to the Supreme Court of Canada has been held and then only if upheld as constitutional. This approach is essentially what the Economic Council recommended in the Report from which the present Bill in part flowed, for the very reason that the Council recognized there was a serious constitutional doubt to be resolved.

. Alternatively, the relevant provisions can be changed so as either to increase or to virtually ensure their constitutional validity, in which case there would be

no need for a reference.

B.2 There are additional reasons to those of constitutionality and practical workability why this second alternative should receive strong consideration. They relate to the appropriate balance between the federal government and the provincial governments. The major economic policy issues before the federal government now, and which will in one form or another be before it for the foreseeable future, are large, complex and daunting, to say the least. There is every reason to believe that they will demand every quality and resource that the federal government can bring to bear to achieve the minimum acceptable results. There is thus every reason for the federal government to avoid loading upon itself types of problems that, in relation to these concerns, are truly peripheral. Such problems can only prove distracting without any corresponding contribution to the major elements of national economic policy which only the federal government can handle.

B.3 The political question is whether there is any important federal objective to be achieved by seeking to drive federal power deep into the hitherto provincial territories of local trade and property and civil rights? While it is our view that such an objective will not be realizable, because the courts will reject it on constitutional

grounds, is there any reason to wish for an opposite result? Is the federal government so short of things to do that it needs the power to regulate local trade and dealings in real estate within a province or that it needs to be able to create new civil rights in respect of business transactions between private persons? The reality is that these two areas have always been treated, without exception, as matters of exclusive provincial concern. What is there about the situation in Canada today which, as a matter of politics and policy, requires a radical change in favour of much more federal power, the implications of which for federal-provincial balance would go far beyond the present Bill? Indeed, is not the opposite even more clearly the case since November 15, 1976?

B.4 Unless the Supreme Court of Canada should reverse the almost century long trend of Privy Council and its own decisions, civil rights and local trade, even in respect of such a matter as competition, will remain exclusively within provincial jurisdiction. Should the federal government be seeking this reversal? The best answer would seem to be that adopted by the present Prime Minister of Canada in his paper "Federalism, Nationalism and Reason" where he strongly supported the judicial interpretation of the Privy Council and expressed the view that the real damage to "the fabric of the Canadian consensus" came from "administrative

centralization". It is hard to avoid the conclusion that the combined powers to the new Board and to the Competition-Advocate contained in Bill C-42 represent an extreme in the aggressive assertion of administrative centralization by the federal government. One direct effect is that transactions, such as mergers, whose effects are solely within a single province, could not be the subject of direct discussion between the interested provincial government and the government of Canada. The provincial government would be forced to deal with the Board about a matter solely within its own boundaries.

B.5 These views on the constitutional invalidity of the powers of the new civil tribunal and of the new civil cause of action introduced in stage one and of the adverse effect on federal-provincial balance of the enactment of those provisions are confirmed in the legal opinion of S. G. M. Grange, Q.C., (as he then was)* and the Introductory Commentary of R. M. Fowler, contained in the publication of the C. D. Howe Research Institute "The Constitutionality of Federal Intervention in the Marketplace -- The Competition Case". The legal and public policy positions of this constitutional opinion and introductory commentary continue to apply and are well set out in the last section of the Introductory Commentary, as follows:

* Approximately six months after furnishing such opinion, he became a Judge of the Supreme Court of Ontario.

"An Alternative Course of Action

The Grange opinion indicates that, on the purely legal grounds of the constitutional division of powers between the federal and provincial governments, there is a strong case to be made for the combines amendments being altered in two ways:

. The discretionary powers granted to the Commission should be restricted to matters of international and interprovincial trade. Whether a particular matter concerned international and interprovincial trade or was restricted to local trade would ultimately be a matter for the courts to decide.

. The effort to use the federal jurisdiction over criminal law and trade and commerce to create important new civil rights affecting private parties in their dealings between themselves should be abandoned.

It seems reasonably clear that this will, in any event, be the final outcome unless the Supreme Court of Canada were effectively to reverse previous jurisprudence.

However, apart from the constitutional issue, the question arises whether this outcome is a good one in terms of the ways in which one might hope to be able to govern a country like Canada in the last quarter of the twentieth century. There are good reasons for thinking the legal result indicated in the Grange opinion is compatible with a balanced approach to public policy in the field of competition. The opinion confirms the long-established view that where behaviour can be clearly defined as contrary to the public interest and subjected to prohibitions and penalties, it is open to the federal Parliament to enact such legislation. Up to the present time, no court has sought to interfere with any exercise of this criminal jurisdiction by Parliament, on the grounds that the subject matter was not properly criminal in character.

The Grange opinion also indicates that where international and interprovincial trade is involved, the conduct of that trade in respect of the distribution of goods and services is validly subject to being regulated by a body created by Parliament for the purpose. There is no question of Parliament's not being able to act in matters of clearly national importance, where they are considered to be such by Parliament.

What the opinion does say is that the writ of

these federal powers does not extend without limit. And in the context of governing our increasingly hard-to-control Western society, the limit placed by the opinion on legal grounds would also seem to have considerable policy merit. The limit would exclude local trade and the rights one private person may have over another as a result of business dealing between them.

In an era when centralized power is clearly facing practical limits that are independent of legal limits, the fundamental question remains whether the federal government should persist in its attempt to expand its powers into new areas such as these. This question goes beyond the constitutional issues resolved adversely to the federal position in the Grange opinion. It relates to the need for great care in ensuring that a proper balance be maintained in our basic institutional arrangements. This is not an issue on which recent federal governments have shown themselves as sensitive as the seriousness of the times requires."

APPENDIX CANALYSIS OF IMPACT OF CHANGES ON
LEGITIMACY AND ACCOUNTABILITY OF
POLITICAL AND LEGAL SYSTEM

C.1 The legitimacy of the process whereby the property and civil rights of persons are affected is of fundamental importance in a society which is showing disturbing signs of an increasing unwillingness to obey laws and to accept governmental authority. This makes it essential that the process of determining new standards or requirements be seen by those affected to have been based on a careful examination and realistic perception of their probable effects and be largely made by elected representatives. The need to achieve this is perhaps the most important single purpose of the present Committee hearings on the subject matter of competition law with particular reference to Bill C-42.

C.2 It is destructive of a needed feeling of the legitimacy of powers which can profoundly affect a person's business and property, if the standards or requirements are set by persons who have never been elected and who may also be anonymous. For this reason, the discretion proposed for the Competition Board must be held strictly to the minimum necessary to achieve essential objectives. This means the basic test to be applied and the conditions under which it can be applied must be carefully defined in the relevant sections of the Act. The ability of the Board to make what

is in fact government policy and new law must be limited in both scope and in the number of cases where it can apply. It is, of course, possible that this careful approach may leave some genuinely serious aspects of competitive behaviour beyond the reach of either the criminal prohibitions or civil jurisdiction of the Board. This can, however, be cured by legislation if and when the need arises. In the meantime, it is much better to keep the discretion within clearly-defined limits for the fundamental reasons of legitimacy discussed.

C.3 The legitimacy of the decision-making process also clearly requires an impartial, accountable, appealable and open decision-making body. Four elements are required if the kind of discretionary power proposed to be given the Competition Board under the Bill is to be fair, responsible and effective:

(i) Important concepts like competition, product and market are inherently vague and their meaning can only be developed over time in the light of a very wide and varied range of evidence and reasoning. As the effects of the Board's views on evidence and on what these concepts mean in a particular evidentiary context can strike at the heart of a person's business, a full appeal on the law and facts, not the partial appeal under the Federal Court Act available in respect of differently constituted federal bodies, is an

absolute essential. The very fact of the discretion means that the personal experience and outlook of the Board members is crucial. Inevitably, members of the public, including consumers, may wonder about the views of members appointed from a business background, while businessmen may wonder about views of members appointed from a background of government service on one side of combines issues or of academic study from a particular intellectual standpoint. Nothing short of a full appeal can relieve legitimate anxieties that mistakes of either fact or law must be capable of being corrected. An appeal of this nature was considered a minimum by the 1968 Ontario Royal Commission Inquiry into Civil Rights.

(ii) The essential impartiality and independence of the Board requires that it should not be engaged in the independent investigation of relevant facts. This must be the sole responsibility of the new Competition-Advocate. This should be made utterly clear by placing the onus on the Director to establish the required facts and reasoning which justify Board intervention. It is not possible to be both investigator and judge and do equal justice to each. Bill C-42 represents an important improvement over the present position in these respects. However, the Board's remaining investigatory powers must also be withdrawn.

(iii) A full appeal on facts and law is essential.

However, if a Court upholds the findings of fact and law made by the Board, then the decision of the Board at that point on what, if anything, is properly to be done as a matter of its pure discretion should not be capable of being appealed to a Court. If the Board is mistaken on facts or law -- that is, if it is mistaken about a situation existing which gives it the power to exercise its discretion to make an order, its finding must then be substituted by the corrected finding of the Court. But there should not be a substitution of the Board's discretion itself by the Court's discretion. Otherwise, the hoped-for specialized economic expertise of the Board could be nullified in respect of what is a matter of policy not of law or fact.

(iv) There are cases where there must also be an appeal from the discretion. Such appeals, however, should be to the government itself, not to the Court. One important case is where a foreign law or policy is involved under circumstances where the Board may make an order nullifying it. The conduct of our international relations is and should remain a matter of government policy and responsibility. Another case is mergers, given the critical relationship of rationalization to industrial and economic policy. There should thus be an appeal to the government on the substance of the discretion itself in such cases, in addition to an appeal to the courts on the facts and law.

C.4 It is also essential to the legitimate exercise of large powers by appointed government officials that the requirements of representative and responsible government be maintained. In the case of the powers granted to the Competition-Advocate in respect of criminal proceedings, this requires that these powers be subject to the control of the Attorney General of Canada, and that where civil rights are involved, that the exercise of these powers require prior court approval on terms which protect such rights. In the case of the power granted to the Advocate in respect of civil proceedings before the Board, this requires that these powers be subject to the control of the responsible Minister.

C.5 The burden of the foregoing analysis is simple. It is all too easy to become so entranced with the achievement of a specific desirable objective that the requirements for the maintenance of legitimate processes which underlie the achievement of all objectives in a democratic society are overlooked. Parliament must assert itself to the maximum extent by keeping a firm grip on the basic policy through clearly defined legal language that limits discretion to the maximum extent. The Cabinet must retain sufficient authority over industrial and economic development. Responsible Ministers must have control over and be accountable for the actions of unelected officials in relation to the rights of private parties. And courts must be able to correct incorrect

findings of law and fact and to control the exercise of extraordinary powers by ensuring that they are only used in those cases where there is a definable public interest which properly overrides normal civil rights. Bill C-42 is deeply flawed in each of these respects. There is no proper objective of competition policy that requires overriding the basics of legitimacy and accountability in the way which Bill C-42 now does.

APPENDIX "FTE-55"

STATEMENT BY ROBERT J. BERTRAND
DIRECTOR OF INVESTIGATION AND RESEARCH
COMBINES INVESTIGATION ACT
(June 16, 1977)

Mr. Chairman, with your permission and that of the Committee, I should like to make a statement concerning the views imputed to the Bureau of Competition Policy in the brief of Drs. Armstrong, Armstrong Friesen and Miller. I regret to say that the brief's statement of the Bureau's views represents a calculated distortion not in accord with the publicly available facts. At best, the views they impute to the Bureau of Competition Policy are a caricature of one part of our position. At worst, the Armstrong brief represents deliberate distortion unworthy of McGill University faculty members.

I propose to quote a number of public statements made by the Bureau and by the Minister of Consumer and Corporate Affairs which fairly set out our position on the importance of concentration in our thinking. Let me begin by quoting the paragraph immediately succeeding the one quoted on page 46 of the Armstrong brief. It is taken from our Proposals for a New Competition Policy for Canada, Second Stage on page 39:

While the Council noted that high concentration may be required in some industries to maximize efficiency, it concluded that industrial concentration was an element to be taken into account in the design of an effective competition policy. Moreover, the Council pointed out that "mergers between competitors and between competitors and suppliers have an immediate and sometimes substantial effect on the structure of industry".*** The Skeoch-McDonald Report expressed the view that "action to deal with detrimental mergers and monopolies requires prompt attention". Like the Council, however, they stressed that many mergers had no detrimental effects on competition, while others were justified by resultant gains in efficiency.

As one can easily see, the Armstrong brief fails to place the matter in context. But there is considerable additional evidence also in the "Bluebook" which has not been quoted by the Armstrong brief.

For example, on page 16, in reference to the preamble of Bill C-42, we state:

The second paragraph deals with certain factors which are requisite to the achievement of the foregoing goals and which are of particular relevance in the context of competition policy. What is required is the creation of a flexible, adaptable and dynamic Canadian economy, with emphasis upon the removal of barriers to mobility, the discouragement of concentration and the predatory exercise of economic power, thus reducing the need for detailed regulation. Linked with that, however, is the reservation that the pursuit of such an economy must be tempered where it conflicts with the achievement of economies of scale or other savings of resources.

In particular, I draw your attention to the last sentence of this passage. On page 41 of the "Bluebook" in reference to mergers we say:

while most mergers have no significantly adverse effects upon competition, a few of them do. Those in the latter category should be examined carefully and approved only where they offer promise of significant gains in efficiency. The assessment of competitive effects and likely gains in efficiency calls for examination of the surrounding circumstances in each case.

And later on page 44, also referring to mergers it is pointed out that

the Board would not be permitted under the statute to issue a prohibition or dissolution order if it were satisfied by the parties to the merger that a merger would bring about substantial gains in efficiency not otherwise obtainable. However, where such market conditions are likely to occur, the Board would be empowered to require, as a condition of refusing to order dissolution, that there be a reduction in customs duties or other trade barriers or an irreversible action that would serve to restore competition.

The endorsement of this position is hardly in accord with what the Armstrong brief calls the structuralist view.

In the "Bluebook" at page 45 we specifically state that market power cannot be equated with bigness, a view that is inconsistent with the Armstrong brief's summary of our position. The following quotation is taken from pages 45 and 46 of the Bluebook:

Monopoly power cannot be equated with bigness. Rather, it is the size of a seller relative to that of the market that is critical and the seller's ability, whether actual or potential, to use this power to influence market prices and conditions of supply. This commonly involves an ability to influence the behaviour of existing rivals in the market and to block the entry of new competition. These markets may assume local, national or world dimensions and vary significantly in terms of their economic significance. The conditions which permit

the exercise of monopoly power therein are quite numerous and varied. These conditions may derive from technological and organizational economies, control of scarce resources or marketing outlets, customer identification with the firm or product, cartel arrangements, or government imposed market restrictions. While bigness may be a factor since it may well bestow significant market power, the tendency to equate monopoly with absolute bigness is misleading. Competition policy is not only concerned with the existence and use of monopoly power, but also with its creation and propagation.

On pages 53 and 54 of the "Bluebook" we make the argument for allowing specialization agreements:

There is a case for allowing such arrangements under carefully guarded conditions. It emerges from the undoubted fact that some Canadian industries consist of just a few large plants, each producing a wide range of products in insufficient quantity to maximize economies of large scale production. This situation gives rise to inefficiencies in the procurement of supplies, less than optimal production runs and the underutilization of both human and capital resources. The intent of the provision on specialization agreements in the Stage II Bill is to provide an avenue whereby such real benefits to the general public may be achieved while retaining the prohibition on those agreements which are arranged merely to enhance the interests of the parties thereto as a result of restriction of the supply of a product.

Again we would point out that these words could not fairly characterize our position as being obsessed with concentration as the Armstrong brief implies.

In addition to the statements of the Bureau and the Department's position in the "Bluebook", the authors of the Armstrong brief could have examined the Minister's speeches on competition policy. They obviously did not. If they had they would have found the following:

(a) On April 1, 1977 the Minister, speaking to the CMA in Vancouver, stated:

"What the Bill proposes is to extend the review process so as to enable the Competition Board to determine whether major corporate mergers of domestic companies and specialization agreements to rationalize production, which might have the effect of reducing competition, were nevertheless economically justified by gains in efficiency and, consequently, in the ability of Canadian industry to compete internationally.

I think it is important at this point to attempt to make a distinction between "competition" and "competitiveness." There are some who find it contradictory that legislation aimed at preserving and broadening competition should also, under certain circumstances, condone practices and developments which could have the effect of lessening domestic competition.

It is obvious that a heavy inflow of foreign imports ensures the maintenance of substantial competition in the marketplace. The main problem in these circumstances is not a lack of competition as such, but a lack of competitiveness on the part of Canadian industry. The new legislation would make it possible - as, indeed, does the existing Act - for firms to join forces so as to increase their efficiency and competitiveness. The proposed Bill, however, would provide a more effective mechanism for judging whether competitive conditions at home or abroad justified joint undertakings of a major nature aimed at increasing efficiency.

I want to emphasize that nothing I have said should be taken as indicating that I believe "Big" is necessarily "Better." In many industries, small and medium sized firms are capable of taking full advantage of economies of scale and equally capable of being innovative and dynamic. That fact only underlines the need for a competition policy that is sufficiently flexible to take account of economic reality as it exists from industry to industry."

(b) On April 25, 1977 to the Retail Council of Canada, the Minister said,

"Under the legislation, the review process would be broadened to enable the Competition Board to consider whether major

corporate mergers of Canadian companies and specialization agreements to rationalizē production, which could reduce domestic competition, were nevertheless economically justified by gains in efficiency and the consequent ability of companies to compete internationally.

(c) On April 29, 1977 at a seminar on Stage II at York University the Minister repeated this statement on pages 15 and 16 of his speech.

(d) On May 12, 1977 at a seminar on Stage II sponsored by the University of Toronto, the Minister carried the same message to that audience (pages 11 and 12 of the speech).

(e) On June 1 in his opening statement before this Committee the Minister made several references to the trade off between concentration and efficiency in the context of the Canadian economy:

"We think the design of the legislation must take account of the fact that the Canadian economy is much smaller than that of the United States. We have to live with, and perhaps even encourage, higher levels of concentration in some sectors, if this is the price of increased efficiency." (Page 6 of the Proceedings)

"Bill C-42 would empower the Competition Board to consider whether major corporate mergers and specialization agreements between Canadian companies, to enable them to rationalize their production, which could reduce domestic competition, were nevertheless economically justified by prospective gains in the efficiency of the companies and in their ability to compete internationally." (page 12 of the Proceedings)

"In this country there are a number of industries that are dominated by a small number of large firms. In many cases, this industrial structure is required to meet the demands of efficiency, and it is not the purpose of the new competition policy to seek to reduce industrial concentration. On the contrary, the legislation would make possible an increase in concentration in some industries so as to increase their efficiency and international competitiveness. Nor does the bill seek to reverse a monopoly position that has been achieved by virtue of superior economic performance." (page 13 of the Proceedings)

(f) Perhaps the most comprehensive statement on the Department's view of concentration was made by the Minister in his speech to Le Centre International De Recherches et D'Etudes En Management in Montreal on June 9, 1977:

"In all of the matters coming before it, the over-riding concern of the Competition Board would be their impact in terms of the efficiency of the Canadian economy and its ability to adapt to the process of dynamic change. In meeting this basic objective,

the Board would be required to consider not just the extent of domestic competition in the economy, but also the international competitiveness of Canadian industry - a distinction that is crucial to the new thrust of policy proposed in Bill C-42.

Under the legislation, for example, the Board would be directed to determine whether major corporate mergers and specialization agreements between Canadian companies to rationalize their production, which might reduce domestic competition, were nevertheless economically justified by prospective gains in efficiency of the companies involved and in their ability to meet foreign competition at home and abroad." (pp.4-5)

Later, in his speech the Minister said,

"Although it may not be immediately apparent, competition policy - as I suggested at the outset of my remarks - does relate very directly to the allocation and exercise of economic power.

Perhaps I can best illustrate the relationship by reference to a few paragraphs from a recent report by Business Week magazine:

'Attorney General Griffin B. Bell, together with his acting antitrust chief, John Shenefield, and Federal Trade Commission Chairman Michael Pertschuk are determined to break up big organizations and increase competition in concentrated industries. In fact, the antitrusters are embracing the proposition that bigness is bad far more enthusiastically than their recent predecessors.

Even more serious is a radical shift in the way the antitrust enforcers will interpret the rules of the game. For example, companies that dominate their industries through sheer economic and marketing efficiency may no longer be immune from successful attack. Pertschuk agrees that "efficiency is important, but so are such non-economic goals as maintaining multiple decision centers and structuring institutions in which democratic habits and lifestyles can thrive.'

Because of the very different nature of our economy, our approach to competition policy is significantly different than that of the U.S. Administration. While we do not believe that 'big' is necessarily 'better', our economy is too small and too vulnerable by comparison with the industrial giant to the South to permit us the luxury of concluding that 'big' is necessarily 'bad'.

As I have already emphasized, the over-riding objective of the new competition policy is the promotion of efficiency and the

adaptability of the economy to dynamic change. The Stage II legislation does not provide for the reduction of industrial concentration, which in many sectors is significantly higher than in the United States because of our much smaller domestic market and the dictates of the economies of scale. On the contrary, the legislation would make possible an increase in concentration in some industries if that would result in a significant increase in efficiency and international competitiveness. Nor does the Bill provide power to reverse a monopoly position that has been achieved by virtue of superior economic performance.

What the legislation does provide is an effective mechanism for ensuring that major increases in concentration in future will result in a significant increase in efficiency and, therefore, in significant benefit for Canadian consumers, workers and the economy as a whole." (pp. 6-8)

Mr. Chairman, in light of this rather lengthy recitation of our publicly-announced position on the role of concentration in the formulation of competition policy in Canada, it is inconceivable that the authors of the Armstrong brief should so inaccurately and unfairly characterize our position. We hope that we have set the record straight.

APPENDICE «FTE-54»

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR

H. J. HEMENS, C.R.

W. A. MACDONALD, C.R.

J. W. F. ROWLEY

G. G. E. STEELE

ET

J. W. YOUNGER, C.R.

AU SUJET DES DISPOSITIONS
RELATIVES AUX ACTIONS COLLECTIVES

DU BILL C-42

DÉPOSÉ À LA

CHAMBRE DES COMMUNES

EN MARS 1977

ET TRANSMIS AU COMITÉ

PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mai 1977

TABLE DES MATIÈRES

SECTION

1. Introduction et résumé
2. Action collective et loi relative aux enquêtes sur les coalitions
 - . Contexte et questions politiques
 - . Portée
 - . Approche suggérée
3. Évaluation du rapport Williams
 - . Système de stimulants financiers pour les avocats du secteur privé
 - . Mise en application par le secteur privé des lois du secteur public
 - . Hypothèse que le gouvernement fédéral n'appuiera pas
 - . Retrait des garanties essentielles en faveur des demandeurs
 - . Action indirecte et indemnisation forfaitaire
 - . Charge de travail du tribunal
4. Évaluation du bill C-42 - Constitutionnalité et équilibre fédéral-provincial
5. Évaluation du bill C-42 - Actions collectives
 - . Participants à l'action collective
 - . Preuve des préjudices subis individuellement
 - . Frais juridiques
 - . Pouvoirs d'établir des règlements
6. Évaluation du bill C-42 -- Action indirecte de l'Administrateur
7. Recommandations
 - . Une autre approche
 - . Modifications précises et justifications
 - . Effets de l'adoption des recommandations

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

1.1 M. Hemens est membre du barreau québécois et MM. Macdonald, Rowley et Younger, du barreau ontarien. M. Steele est directeur exécutif de l'une des plus importantes associations de sociétés canadiennes engagées dans la fabrication et la distribution de biens dans tout le Canada. Depuis juillet 1971, chacun d'eux s'est occupé activement d'étudier et d'évaluer des propositions en vue de modifier la Loi fédérale sur les coalitions ou la concurrence. MM. Hemens et Younger sont, depuis de nombreuses années, conseillers généraux auprès de deux des plus grandes sociétés manufacturières au Canada et, à ce titre, ils les ont conseillées dans une vaste gamme de questions juridiques et commerciales, y compris des questions de coalition et des poursuites devant les tribunaux. MM. Macdonald et Rowley sont associés à un cabinet d'avocats torontois et ont aussi agi à titre de conseillers auprès de sociétés dans un grand nombre d'affaires juridiques et commerciales, y compris des questions ayant trait aux coalitions, et les ont représentées dans des poursuites intentées devant de nombreux tribunaux et commissions.

1.2 Chacun estimait qu'il serait bon de mettre en commun leur expérience et leurs connaissances afin d'évaluer le rôle de la procédure de poursuites collectives dans des actions civiles en dommages et intérêts pour infractions aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ou d'ordonnances de la Commission de la concurrence, dont on a suggéré la création. Cette étude a donc été entreprise à l'automne 1975 et les conclusions ont été communiquées aux autorités gouvernementales d'une façon non-officielle, à diverses étapes de l'étude, depuis janvier 1976. Ce mémoire expose le cheminement suivi depuis l'automne 1975, d'abord en ce

qui a trait à la pertinence d'une poursuite collective dans des questions de coalition; et deuxièmement, en ce qui concerne une disposition ayant trait aux actions collectives, présentée dans le cadre de la législation en matière de concurrence et soumise en mars 1976 (le rapport Williams); et, troisièmement, au sujet des dispositions relatives aux actions collectives contenues dans le bill C-42.

1.3 Suit un résumé de nos principales conclusions sur les dispositions concernant les actions collectives du bill C-42:

- (i) La Cour suprême du Canada devra statuer sur la constitutionnalité des actions en dommages et intérêts intentées au motif d'infractions à la Loi sur les coalitions, avant qu'une procédure d'action collective plus élaborée ne soit suggérée.
- (ii) La pertinence des règles détaillées d'une procédure de ce genre (y compris les règles sur les frais et débours), compte tenu du travail qui incombe aux tribunaux canadiens et de l'intégrité du processus judiciaire, doit être étudiée par les juges supérieurs de tribunaux provinciaux qui en assureront l'application, avant d'adopter une procédure particulière et des règles concernant les frais et débours;
- (iii) Une procédure d'action collective est acceptable, dans les questions relatives aux coalitions, si elle peut être appliquée pratiquement par les tribunaux, si elle permet de traiter les parties impartialement et si elle ne s'éloigne pas des principes élémentaires de la justice. Une telle procédure peut contribuer adéquatement au règlement de demandes d'indemnisation pour des pertes ou dommages-intérêts subis à la suite d'infractions à la

loi sur les coalitions, et si elle devait avoir pour effet indirect de renforcer la force de dissuasion d'une loi sur les coalitions, la chose serait encore acceptable.

- (iv) Il n'est toutefois pas acceptable de renverser les objectifs de compensation de la nouvelle poursuite en dommages-intérêts par une autre sorte de poursuite qui ne vise pas à obtenir une indemnisation pour une perte subie, mais qui est utilisée par des parties du secteur privé comme un mécanisme d'application d'une loi publique et, plus particulièrement, lorsque cela exige un système d'encouragement spécial pour les avocats privés aux dépens d'un juste traitement de toutes les parties comparaissant devant les tribunaux.
- (v) Il n'est pas non plus acceptable, en principe, et la chose pourrait même se révéler dangereuse dans la pratique, de reconnaître à une autorité publique la possibilité de recourir à une prétendue procédure d'action collective comme à un mécanisme permettant de supplanter une action civile et de la renverser pour atteindre des objectifs autres que ceux qui consistent à indemniser ceux qui ont subi des pertes et demandent justice.
- (vi) Les coûts, et autres dispositions portant sur la procédure d'action collective, et les autres dispositions s'y rapportant ne devraient donc pas inciter à la présentation de litiges, ou s'écarter des limites normales dont tiennent compte les particuliers qui entreprennent des procédures juridiques considérées nécessaires et applicables au cours des ans.

1.4 Nous estimons que les principaux changements qu'on devrait apporter à la loi pour pouvoir appliquer les conclusions susmentionnées sont les suivantes:

(i) Supprimer l'action indirecte de l'Administrateur. La nouvelle procédure d'action collective des particuliers qui veulent être indemnisés pour leurs pertes personnelles, et le rôle des tribunaux dans l'établissement de sanctions appropriées lorsqu'il y a violation de la Loi sur les coalitions suffisent, et il n'est pas nécessaire d'introduire un troisième type de procédures.

(ii) Prévoir que les règles ordinaires d'établissement des coûts applicables aux autres litiges auront généralement préséance et interdire que des sommes devant être versées à titre d'indemnités pour des pertes ou des dommages subis par des membres de groupes servent au paiement des dépenses imprévues des avocats.

(iii) Préciser clairement que le tribunal n'est pas habilité à ordonner le versement d'une somme supérieure à celle couvrant les pertes ou dommages qu'a subis le membre d'un groupe à la suite de la violation.

(iv) Exiger que le représentant des plaignants dans une action collective avise chacune des parties à l'action, des procédures et prévoir qu'aucune partie de l'action ne soit liée par des procédures à moins qu'une d'entre elles ne précise qu'elle désire participer aux procédures contre le défendeur, dans son propre intérêt; et

(v) Supprimer le pouvoir du gouverneur en conseil de régler les procédures d'action collective et prévoir que les principales règles nécessaires seront incluses à la loi et présentées par les organismes législatifs ordinaires des tribunaux compétents.

2. CONTEXTE DE LA POLITIQUE ET JUSTE PORTÉE D'UNE ACTION COLLECTIVE DANS LE CADRE DE LA LOI SUR LES COALITIONS

Contexte de la politique

2.1 La politique en matière de coalitions au Canada comporte maintenant deux facettes. La première est l'intérêt public dans les normes d'éthique commerciales du marché et c'est encore la plus importante. Ces normes sont maintenant appliquées soit dans le cadre du droit criminel en vertu duquel on peut imposer des amendes ou des peines d'emprisonnement, soit du pouvoir de réglementation discrétionnaire d'un tribunal civil qui peut ordonner des sanctions. La deuxième facette, qui n'existe que depuis 1976, à titre de complément de la première, est l'intérêt des particuliers qui est protégé par un processus d'indemnisation pour les pertes ou dommages causés par des infractions à la Loi sur les coalitions; la procédure est appliquée grâce à des actions civiles intentées par les particuliers pour dommages.

2.2 Ainsi, on doit considérer les nouvelles propositions d'action collective fédérales par exemple dans le contexte de l'efficacité des présentes mesures actuelles, en se demandant dans quelle mesure l'imposition de peines réussit à protéger l'intérêt du public et aussi à quel point le processus d'indemnisation réussit à protéger ceux des particuliers.

2.3 Pour ce qui est des peines, la loi a évolué, en ce sens que les tribunaux ne sont plus soumis à un mécanisme d'application de peines déterminé à l'avance et ne tenant pas compte des circonstances particulières de chacun des cas; ils sont maintenant appelés à considérer tous les facteurs pertinents.

On pourrait dire qu'il s'agit là de la méthode de la "sanction assortie au délit". Cette méthode est généralement considérée comme une évolution du processus de contrôle des comportements contraires à l'intérêt public aux termes du droit criminel.

2.4 Pour ce qui est de l'indemnisation, la loi a toujours exigé qu'il y ait dommage. Le fait que le contrevenant ait retiré ou non des profits de ses actions n'entre pas en ligne de compte pour déterminer l'importance des pertes ou des dommages qu'il a causés, ou s'il y a en fait eu pertes ou dommages. De plus, on a toujours considéré qu'il incombait au plaignant de décider s'il voulait intenter des poursuites devant les tribunaux pour obtenir réparation. En effet, la tendance a toujours comporté deux facettes: encourager le règlement des litiges sans le recours à des poursuites devant les tribunaux grâce à des possibilités d'accès aux tribunaux égales pour les parties et décourager le recours aux tribunaux pour résoudre des disputes ou des revendications lorsque les sommes engagées sont peu élevées, ou qu'on peut en venir à une entente raisonnable autrement.

2.5 À quelques exceptions près, l'aspect de l'indemnisation pour atteinte à l'intérêt des particuliers n'a pas été mêlé à l'aspect des peines pour atteinte à l'intérêt public. Cette séparation des peines et des indemnités a prévalu pour des raisons justes et fondamentales. Si le gouvernement, grâce à des amendes, recevait une indemnisation pour les pertes subies par des particuliers cela perturberait toute la base de recouvrement des pertes ou dommages de ces derniers. Parallèlement, s'il y a atteinte à l'intérêt public, il est difficile d'adopter une méthode selon laquelle on doit verser aux particuliers des sommes supérieures à celles couvrant leurs pertes,

simplement parce que l'intérêt du public a aussi été atteint. Lorsque des paiements en lieu de peines doivent être versés par les parties ayant porté atteinte à l'intérêt public, lesdits paiements sont versés au public, représenté en l'occurrence par le gouvernement.

2.6 De plus, il est essentiel pour protéger l'intérêt du public que des personnes comptables devant le public soient habilitées à prendre des mesures propres à protéger cet intérêt le mieux possible compte tenu des circonstances. Par exemple, dans le cadre du système judiciaire canadien, les personnes chargées des poursuites judiciaires ont comme toute première obligation de procéder de façon impartiale. Cela contraste beaucoup avec l'idée d'un "procureur de district combatif" qui, peu importe qu'elle soit acceptée ailleurs, n'a jamais été considérée comme appropriée au Canada. Donc, manifestement, ce serait un écart grave que de transférer une partie de la responsabilité de la protection de l'intérêt du public à des personnes qui non seulement ne sont pas comptable devant le public, mais qui visent à faire des profits. De plus, il incombe à une personne comptable devant le public, en dernier ressort le procureur général du Canada, de décider d'intenter des poursuites concernant une violation du droit public, selon qu'il juge cette mesure nécessaire à la protection de l'intérêt du public. C'est en se fondant en grande partie sur son évaluation qu'on invoquera la loi de façon à protéger l'intérêt public. Il est du devoir du procureur général de considérer et de peser tous les aspects de l'intérêt public pour chaque cas qui lui est présenté. Cela a toujours été un aspect fondamental du système parlementaire canadien, qui contraste avec les différents poids et contre-poids qui existent dans le cadre du système des pouvoirs séparés aux États-Unis.

2.7 Les conclusions susmentionnées ne justifient pas qu'on s'écarte de la distinction fondamentale entre l'application du droit public et le recouvrement des pertes subies par les particuliers. Elles suggèrent plutôt que le système de séparation est approprié et fondé sur des principes fondamentaux qui ont prouvé leur valeur au cours des ans. Néanmoins, il est peut-être justifié de se demander si dans le cas des coalitions, les fonctions d'imposition des peines et d'indemnisation sont appliquées efficacement et équitablement dans le cadre des conditions actuelles. Actuellement, la fonction d'imposition des peines est-elle exercée de façon appropriée et efficacement, du point de vue du droit, et de son application par les tribunaux? La fonction d'indemnisation est-elle exercée aussi efficacement et rapidement que possible dans tous les cas? Est-ce une méthode pratique pour tous les cas où les particuliers ont des revendications légitimes nécessitant des poursuites judiciaires, qu'elles veulent faire valoir, mais en sont empêchés de façon injuste et inutile par des restrictions inappropriées. Ce sont là les inquiétudes légitimes qui doivent constituer le cadre nécessaire et propre à l'élaboration d'une politique, au sein duquel toutes les propositions concernant les actions collectives doivent être étudiées.

2.8 En évaluant le bien-fondé de ces inquiétudes, il convient de tenir compte de certains aspects:

- l'intégrité de l'ensemble du système judiciaire, qui est le mécanisme d'application tant pour la prescription de peines que pour l'attribution de dommages-intérêts, doit être centrale. Cela signifie que les objectifs particuliers, surtout lorsqu'ils semblent valables en eux-mêmes, ne doivent pas déformer les principes fondamentaux du système. Par exemple, lorsqu'il s'agit de peines, l'intégrité et l'équité des tribunaux

lorsqu'ils fixent la peine appropriée ne doivent pas être atténuées par des règles ou des formules rigides qui peuvent entraîner des résultats considérés justes et appropriés dans certaines circonstances, alors qu'elles seraient tout à fait injustes et inappropriées dans d'autres circonstances. Quant à l'attribution de dommages-intérêts, aucun tribunal ne doit être tenu d'imposer le paiement d'une somme, quelle qu'elle soit, lorsque les dommages n'ont pas été établis et lorsque la victime n'a pas réclamé d'indemnités. Autrement, dans l'un ou l'autre de ces cas, l'impartialité et l'équité du système juridique, telles qu'on les conçoit, ne peut qu'en souffrir;

- l'intégrité et la crédibilité des lois publiques ayant une incidence sur le commerce, telles que les conçoivent les profanes, doivent être maintenues si l'on veut que le système de l'entreprise privée soit accepté par tous et chacun. Cela signifie qu'il faut que la population sache que les entreprises qui enfreignent la loi publique sont punies en vertu d'un système non moins sévère (sans être plus sévère) que celui qui s'applique aux citoyens ordinaires;

- la crédibilité des tribunaux comme mécanisme pratique servant à régler les disputes privées dans les cas d'importance pour la personne intéressée, bien qu'il n'y ait pas de sommes considérables en cause, est aussi indispensable si l'on veut que le citoyen ordinaire considère que dans l'ensemble il peut obtenir un traitement raisonnable, non seulement aux mains du système judiciaire, mais aussi sur le marché. Les tribunaux sont déjà lourdement surchargés, et cela a une incidence négative sur l'administration adéquate de la justice. Les recours plus fréquents auprès des tribunaux doivent être encouragés seulement lorsque les avantages sont suffisamment importants pour justifier la charge supplémentaire que cela

représente par rapport à un système déjà débordé;

- les éléments fondamentaux de la loi doivent être appliqués dans les cas individuels, compte tenu des aspects particuliers à ces cas, sans qu'il y ait distorsion à cause des concepts ou des fausses idées populaires concernant les prétendues caractéristiques des membres d'un groupe par rapport à celles d'un autre groupe.

On doit toujours maintenir un équilibre pratique entre les intérêts tant dans le droit positif que dans la procédure. C'est-à-dire que les mêmes règles de fond doivent s'appliquer aux entreprises comme aux individus, et que les procédures visant à appliquer ces règles doivent, dans tous les différents cas, permettre de trancher le litige de manière équitable. L'on oublie facilement qu'une entreprise n'a aucune existence sans ses clients, ses fournisseurs, ses employés et ses fournisseurs de capitaux, y compris ses actionnaires. Elle est forcément un intermédiaire, et les déboursés qu'elle doit faire afin de répondre aux revendications dénuées de fondement de certains consommateurs individuels, de consommateurs ou de fournisseurs, se traduiront soit par des prix plus élevés pour les autres consommateurs ou clients, soit par de plus faibles bénéfices versés aux actionnaires publics n'ayant aucune part dans une action particulière, ou par les deux. Les entreprises ne sont pas exclues du système et ce qui les touche a nécessairement une incidence sur d'autres personnes dans le système. Il n'y a donc aucun fondement solide permettant de prendre des mesures différentes à l'égard des entreprises.

2.9 Somme toute, les efforts visant à améliorer l'attribution pratique des peines et des dommages-intérêts dans le domaine de la législation sur les coalitions, que ce soit par des règlements portant sur les actions collectives ou autres, ne sont pas susceptibles d'être évaluées en fonction d'un seul principe prépondérant. Il faut plutôt tenir compte d'un mélange des principaux aspects discutés ci-dessus. Cela constitue le cadre de l'élaboration des politiques permettant d'évaluer les actions collectives et les autres propositions touchant l'attribution de peines et d'indemnités, compte tenu de la mesure où ces propositions peuvent permettre d'atteindre les objectifs des lois sur les coalitions.

2.10 De nos jours, du point de vue légal, on considère les actions civiles en dommages-intérêts comme suit: le droit d'engager une action est réservé à ceux à qui on a causé des dommages et ces personnes, pour avoir gain de cause, sont tenues par la loi de faire la preuve de la raison de l'acte et du préjudice qui en a résulté. Dans certains cas où un préjudice a été causé à plus d'une personne à la suite d'un acte posé par un défendeur unique dans des circonstances où toutes les victimes avaient les mêmes intérêts, des poursuites peuvent être engagées par l'une ou plusieurs des victimes au nom de tous les plaignants concernés. Ce genre de recours constitue une action collective et consiste en un mode de procédure permettant de trancher d'une façon plus efficace des litiges impliquant un certain nombre d'individus dans des circonstances où la cour conclut que l'action collective est la meilleure façon d'entendre le procès. Il est donc possible aujourd'hui d'entamer des actions collectives lorsque les tribunaux jugent, sur la base de critères établis au fil des années dans des situations très

différentes, que cette façon de procéder est appropriée. Il conviendrait d'essayer de découvrir si ces critères permettent vraiment un jugement efficace et juste de tous les types de causes susceptibles de surgir dans les conditions d'aujourd'hui et ce, d'une façon générale et dans la perspective de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

2.11 C'est vraiment la seule chose qu'il importe de savoir au sujet des actions collectives. Toutefois, il semble qu'il est évident que les partisans des actions collectives engagées par des consommateurs pour des violations de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions trouveront insuffisant le nombre de procès pouvant être intentés selon le mode des actions collectives basées uniquement sur des critères relatifs au traitement équitable de toutes les parties concernées, à des considérations d'ordre pratique et à l'efficacité des jugements rendus dans des procès intentés par des personnes désirant être indemnisées pour les pertes qui leur ont été causées. Il ne s'agit pas pour eux d'une question qualitative, mais d'une question quantitative. Tout ce qu'ils désirent, c'est de pouvoir intenter le plus grand nombre de procès aux sociétés commerciales.

2.12 Aux yeux de ces partisans, les principes normaux de justice qui s'appliquent aux droits privés et aux droits publics seraient abandonnés parce que les sociétés ont la réputation d'être puissantes et d'avoir une tendance à faire le mal et que les consommateurs ont la réputation de n'avoir aucune importance et de ne jamais avoir de mauvaises intentions. Ce que ce principe a de dangereux, c'est qu'une personne agissant au nom d'un groupe est justifiée de faire ce qu'elle ne serait pas justifiée de faire si elle était seule. Ainsi, l'action collective, contrairement à l'action civile individuelle par rapport à laquelle elle n'est en apparence qu'une forme de procédure, se situe entre l'action privée qui a pour but de permettre à ceux qui déplorent une perte quelconque d'être

indemnisés, et l'action publique qui comporte l'usage d'une peine additionnelle infligée sans que des procédures criminelles ne soient intentées et servant de moyen de persuader les gens de se conformer aux normes jugées souhaitables par la société.

2.13 Une politique axée sur cette dernière approche serait nettement incompatible avec les nombreux facteurs dont nous avons déjà discuté et qui ont été considérés jusqu'à présent comme efficaces dans le maintien de l'équilibre entre les divers intérêts et objectifs visés. Le problème consiste donc à savoir si nous avons omis de discuter de certains aspects très importants de cette politique qui justifieraient l'abandon de ce que nous tenions auparavant pour la meilleure approche ou si les objectifs méritoires des partisans de l'action collective peuvent être atteints d'une façon modérée de la manière qu'ils proposent.

Juste portée de l'action collective

2.14 Le bien-fondé de l'expansion des actions collectives dépend de la mesure dans laquelle cette expansion aura lieu de la manière prévue par la politique exposée ci-dessus. S'il n'est possible de réaliser ladite expansion qu'en s'éloignant considérablement de ce contexte, le préjudice causé aux bases mêmes de notre système judiciaire pèsera plus que tout profit susceptible d'être réalisé par les prétendus consommateurs ou par d'autres personnes, sans compter les effets néfastes de cette pratique sur notre économie.

2.15 En vertu des règles canadiennes relatives à la procédure, les actions civiles n'ont toujours été permises que lorsqu'il existe des faits identiques et une loi concernant les motifs d'action et les modalités d'indemnisation ou, encore, des recours possibles. S'il en était autrement, un membre d'un groupe pourrait être lésé, si la loi applicable où les faits étaient différents, et un défendeur pourrait également être lésé lorsque les faits ou la loi nécessaires pour établir sa responsabilité ne s'appliqueraient pas à certains membres du présumé groupe.

La dérogation à ce principe de base qui sous-tend depuis toujours la procédure en matière d'actions collectives serait difficilement justifiable. C'est-à-dire qu'il n'y a aucune raison légitime de permettre une action qui exige qu'on présume, sans d'abord le prouver, que les questions de fait ou de droit sont communes à tous les membres d'un soi-disant groupe alors qu'en fait ce n'est peut-être pas le cas. Lorsqu'on cherche à obtenir des dommages-intérêts, cela signifie normalement qu'on doit évaluer individuellement chaque dommage réel infligé à une personne. Les dommages sont normalement liés à des faits personnels pertinents aux circonstances en cause. En conséquence, lorsqu'on intente des poursuites en dommages-intérêts relativement à une coalition, les dommages empêcheront, pas nécessairement en principe, mais probablement en pratique, l'application de la procédure d'action collective intégrale. Ceci s'explique du fait que les questions de fait et de droit ne s'appliqueront pas également à la cause d'action et aux recours recherchés, soit l'indemnisation de faits ou dommages personnels.

2.17 Néanmoins, il peut exister des cas où la cause d'action (par exemple, lorsqu'une infraction particulière relative à une coalition a été commise) englobe un ensemble de questions de fait et de droit identiques bien que les mesures réclamées ne le soient pas. Dans ces cas, rien ne s'oppose en principe à ce qu'on utilise la procédure qui permet de trancher collectivement la cause d'action (c'est-à-dire un droit au recouvrement, lorsqu'on peut prouver des dommages individuels).

Cependant, lorsque les questions de fait ou de droit ne sont pas identiques, mais simplement analogues ou semblables, c'est-à-dire que plusieurs personnes semblent avoir été lésées de la même façon dans une série de transactions bien distinctes, il serait totalement injustifiable de trancher le litige en ayant recours à une action collective. Cette procédure est inappropriée parce qu'il faut présumer que les faits qui s'appliquent à A s'appliquent également à B.C. et D. bien que cela reste à prouver. Bien que cette approche soit décevante et que dans certaines situations non juridiques il puisse s'avérer approprié de fonder son jugement sur de telles présomptions, une approche de ce genre serait totalement contraire aux principes fondamentaux du système judiciaire canadien. On peut être tenté de chercher une justice plus "élevée" que celle qu'accorde actuellement la loi et les preuves établies. Néanmoins, il faut résister à cette tentation parceque ce choix n'existe pas dans la pratique.

2.18 La question est alors savoir comment appliquer judicieusement ces principes aux poursuites en dommages intérêts prévues dans les amendements de la phase 1, en assumant toujours, en premier lieu, qu'une telle action est constitutionnellement valable et, deuxièmement, que le Parlement a le pouvoir constitutionnel d'adopter et d'autoriser des règles de procédure dans de telles circonstances.

2.19 L'action civile actuelle se limite au recouvrement de la perte ou des dommages encourus à la suite d'une infraction à la Loi sur les coalitions. Le projet de loi C-42 permettrait le recours à certaines autres mesures de réparation. Ceci signifie que dans le cas de réclamations de dommages-intérêts, il ne pourrait être question de soumettre une action collective intégrale telle qu'exposée ci-dessus, excepté dans le cas peu

probable où on pourrait déterminer la perte ou les dommages encourus par tous les membres du groupe sans qu'il y ait besoin de présenter de preuves individuelles pour chaque membre du groupe. C'est à dire que, bien qu'une action collective intégrale pour la réclamation de dommages-intérêts dans des questions ayant trait aux coalitions ne soit pas de nature offensive en principe, il est peu probable que cette procédure s'applique en pratique dans la majorité des cas. En conséquence, il est impossible, à toute fin pratique, d'avoir recours à l'action collective dans les questions de réclamation de dommages-intérêts.

2.20 Néanmoins, il est concevable qu'une infraction à la Loi sur les coalitions ait lésé de nombreuses personnes auxquelles s'appliquent les mêmes questions de fait ou de droit et qu'on puisse alors utiliser la procédure d'action collective. Ainsi, la nature principale de l'infraction pourrait être déterminée par une action collective exécutoire pour tous. La question du droit de chacun et de l'importance des pertes ou des dommages subis par chaque membre du groupe devrait être déterminé individuellement. De plus, par exemple, si on doit trancher le litige par injonction plutôt que par l'octroi de dommages-intérêts, la procédure d'action collective pourrait s'avérer efficace.

L'attitude qui a permis l'existence d'une telle procédure devrait être facilement acceptée par les deux parties au nom de la justice et de l'équité, et elle devrait être également acceptée par les tribunaux dans la mesure où elle ne comporte pas de procédures indument fastidieuses et où elle est conforme aux principes du règlement juste et efficace des conflits. Existe-t-il, cependant, des motifs qui justifieraient que cette attitude fasse l'objet de critiques légitimes de la part des partisans de

l'action collective? Si de tels motifs existent, comment formuler de telles critiques sans détruire l'un des principes fondamentaux de notre système juridique, selon lequel, dans tout litige, les actions doivent être fondées sur des preuves, et la loi applicable doit être déterminée en fonction des circonstances particulières?

2.22 Le partisan de l'action collective essaye de formuler des arguments qui, dans la pratique et dans les circonstances particulières de chaque cas, ne sont pas nécessairement compatibles entre eux. En premier lieu, il prétend qu'il est important que chaque consommateur qui a subi une perte puisse être indemnisé, même lorsqu'il ne s'agit que d'une faible somme. En second lieu, il affirme que le coupable ne devrait pas pouvoir garder les fruits de son méfait. Chacun de ces arguments mérite une étude approfondie. Premièrement, il est faux de prétendre que l'indemnisation individuelle et le juste châtiment du coupable nécessitent l'introduction d'une procédure qui déroge à l'immuable et fondamental principe juridique de la justice pour tous fondée sur des preuves et sur la loi applicable. Deuxièmement, les problèmes de l'indemnisation et de la sanction ne sont nullement l'apanage de la situation de type "collectif". Ils peuvent se présenter dans les situations où une seule partie est impliquée en tant que plaignante. On peut donc les considérer à juste titre comme des problèmes généraux d'indemnisation civile ou de sanction dans le cadre de la juste application de la loi. Dans cette mesure, ils doivent donc être traités pour ce qu'ils sont, indépendamment de tout aspect collectif. En outre, cette étude établit de façon très claire que les raisonnements qui sous-tendent certaines propositions concernant les actions collectives abordent implicitement la réforme de la procédure civile, qui relève

fondamentalement de la compétence provinciale, et la question des pénalités criminelles qui relève fondamentalement de la procédure criminelle et non de la procédure civile, et par là même, de la compétence fédérale.

2.23 L'existence d'une procédure collective pour la question de l'infraction proprement dite constituerait une amélioration majeure du point de vue de l'efficacité, des risques et des coups. De plus, si l'actuelle procédure de l'action civile était considérée comme constitutionnelle, elle pourrait être étendue pour inclure des correctifs non monétaires, comme l'injonction ou la déclaration, qui confèreraient au traitement de l'action collective un caractère "complet" que la plupart des actions en dommages et intérêts n'ont pas. Cette dernière extension est en voie d'adoption dans le bill C-42.

2.24 Sur la question de l'indemnisation des dommages qui impliquent des sommes importantes, on pourrait envisager une procédure rapide et économique du type de celle des petites créances pour les actions civiles en dommages et intérêts, aussi bien pour les actions ordinaires que pour celles qui utilisent une procédure collective pour la détermination de la nature de l'action. A ces fins, une procédure d'action collective fondée sur des principes juridiques malsains n'est pas nécessaire. En ce qui concerne l'argument selon lequel le délinquant ne doit pas pouvoir conserver les fruits de son méfait, lorsque ce point constitue l'élément critique dans une situation particulière, le droit criminel pertinent pourrait insister sur le fait que les tribunaux peuvent notamment tenir compte, pour déterminer la pénalité appropriée, du bénéfice éventuel que le délinquant a pu tirer de son méfait, ou du préjudice que ce méfait a provoqué pour une tierce

partie innocente. Mais ceci ne peut être réalisé que dans le cadre d'une procédure criminelle, où tous les facteurs pertinents sont pris en considération pour établir la sanction appropriée. Ces facteurs peuvent et doivent comprendre l'intention de la partie incriminée, ainsi que la question de savoir, si par exemple, cette partie savait, par expérience ou d'après la jurisprudence, que son comportement constituait une infraction à la législation sur les coalitions. Ces facteurs ne sont pas pris en considération par le mécanisme de la procédure d'action collective qui demande des dommages et intérêts pour des faits qui ne sont pas prouvés ni incriminés individuellement par les membres de l'action collective; du reste, ces dommages et intérêts ne seraient jamais perçus par la plupart d'entre eux, même s'ils étaient versés par le défendeur. En outre, cette procédure ignore le fait qu'il n'existe pas nécessairement une relation constante entre le préjudice ou la perte subie par la victime et les bénéfices que le délinquant a tiré d'une action particulière. La jurisprudence américaine donne au moins un exemple important d'action fondée sur une loi dont personne n'avait prévu qu'elle pouvait être appliquée comme elle l'a été. Dans cette affaire le montant de l'indemnisation envisagé était infiniment supérieur à la somme réclamée individuellement par les membres de l'action collective, et il aurait pu mettre en faillite une institution financière, créant ainsi des difficultés majeures pour ses concessionnaires qui n'avaient aucune responsabilité dans le comportement qui avait donné lieu au litige. C'est pourquoi la sanction doit être soumise à une décision judiciaire normale (les juges pouvant, le cas échéant, tenir compte de certains facteurs particuliers) et les demandes de dommages et intérêts doivent être étayées par des preuves établies de façon normale par les personnes qui souhaitent

obtenir des dommages et intérêts. Notre système ne peut s'accomoder d'une absence de preuve dans des actions en dommages et intérêts qui ne seraient pas intentées par les parties lésées, ces dommages et intérêts étant distribués par les tribunaux à d'autres personnes que celles qui auraient subi une perte ou un préjudice. Dans le cas où il semble y avoir eu enrichissement sans cause, la Couronne devrait avoir la possibilité de vérifier à postériori si la pénalité était proportionnelle à l'infraction.

2.25 En ce qui concerne la question de l'éventuel effet dissuasif des frais du litige pour les parties privées, effet auquel l'action collective devrait remédier, il convient de formuler les arguments suivants:

- (i) L'essentiel des frais et des risques serait normalement associé à la preuve de l'infraction elle-même. Avec une procédure collective, on disposerait du soi-disant avantage de la réduction des frais d'actions collectives à cet égard, ce qui laisserait uniquement les frais judiciaires de la preuve du dommage individuel, supportés initialement par le membre individuel du groupe. Celui-ci pourrait alors recouvrer ses frais par l'entremise du défendeur perdant, sauf dans les cas où il n'aurait pas subi de dommages ou qu'il les aurait excessivement amplifiés dans sa demande. Normalement, il devrait recouvrer ses frais judiciaires par l'entremise du défendeur; évidemment ce dernier serait fortement enclin à régler

2.26 Il y a aussi d'autres désavantages sérieux aux actions collectives incontrôlées, désavantages que l'approche ci-dessus éviterait, y compris ce qui suit:

(i) L'expérience américaine a montré que dans un fort pourcentage des cas, les principaux bénéficiaires sont les avocats, et non les consommateurs, et que de nombreuses causes sont réglées de façon à assurer les frais des avocats; en fait, la plupart des membres de groupes qui intentent des actions collectives aux États-Unis ne s'avancent jamais pour essayer de recouvrer leurs dommages, même après l'établissement de la responsabilité légale fondamentale d'une infraction anti-trust.

(ii) Les dépenses des litiges relatifs au montant des dommages subis et les chances de succès de tels litiges ont toujours constitué un mécanisme important de tri des actions en justice possibles, et permis d'en maintenir le nombre à un niveau traitable, et d'en assurer le bien-fondé minimum. Si on devait abandonner la preuve individuelle du dommage, de sorte que la nature du litige passe du recouvrement à la coercition, il y aurait un véritable et très complexe problème de prix à résoudre, pour éviter de retrouver des dizaines de poursuites privées de procureurs-généraux, qui pourraient ne pas avoir de bien-fondé minimum; et

(iii) Il y a vraiment une question de charge de travail des tribunaux. Et cette question n'est pas purement théorique, comme en font foi les récentes déclarations de doyens des juges de Cour Suprême selon

l'action collective précédente une fois l'affaire déterminé contre lui;

(ii) Si une condamnation criminelle précédait une action privée, on pourrait faire en sorte qu'elle détermine l'issue de l'infraction dans une procédure collective, de façon à éviter tous les frais qui accompagnent sa preuve, et

(iii) Au besoin, une procédure de petites réclamations maintiendrait à un niveau peu élevé les frais de plaignants individuels.

On pourrait aussi réduire sensiblement la dissuasion exercée par les frais juridiques sur les personnes désireuses d'intenter une action civile en compensation. Cependant, ce qui est inacceptable, c'est que la question limitée mais importante des frais judiciaires des plaignants qui ont perdu leur cause détermine la vaste question des procédures judiciaires appropriées, notamment lorsque le problème des frais judiciaires peut être réglé à tout le moins de la façon que nous avons décrite plus haut.

lesquelles il est impossible de répondre à l'actuelle charge de travail dans les grands centres.

2.27 En résumé, aucune raison valable d'accroître les actions collectives ne découle des principes fondamentaux dont nous avons discuté. Toute tentative d'accroissement pose d'importants problèmes sur le plan juridique et pratique. Il y a cependant des objectifs valables que sous-entendent les propositions des défenseurs de l'action collective. Ces propositions peuvent être partiellement appliquées par l'utilisation d'une procédure d'action collective élargie, qui ne s'éloigne pas des principes fondamentaux. Pour les autres, elles devraient être appliquées de façon plus pratique, tout en étant conformes aux principes fondamentaux de notre système judiciaire.

3. ÉVALUATION DU RAPPORT WILLIAMS

3.1 Le contexte politique approprié établi dans la section précédente comme base à une procédure d'action civile collective relative à des questions de coalitions est double:

- (a) comme les actions civiles sont des actions récursoires privées intentées à des fins privées, elles ne devraient pas être utilisées principalement comme mécanisme de coercition à l'appui de l'intérêt public selon des normes prescrites de comportement commercial sur le marché; et
- (b) on peut permettre une procédure collective dans le but de faciliter les recouvrements privés de dommages ou de pertes prouvées unique-

ment dans la mesure où la loi et les faits applicables sont communs à la cause en question.

Si les défenseurs de l'action collective ont des objectifs valables qui ne sont pas réalisables dans ce contexte, on devrait chercher à atteindre ces objectifs autrement qu'en utilisant des actions collectives de façon à fausser les valeurs et les droits fondamentaux des parties touchées.

3.2 Malheureusement, le rapport Williams suscite des doutes quant à l'impartialité de son auteur, puisqu'il semble que ce dernier ait été avocat de l'une des parties de l'affaire avant d'entreprendre son rapport. De plus, les supposées actions collectives ne sont en réalité qu'une forme de procédure légale utilisable lors de certaines poursuites civiles dans des circonstances précises; en fait, l'auteur n'a pas l'expérience des tribunaux, que ce soit en tant qu'avocat ou juge. En fait, son rapport ne fait que répéter les propositions antérieures antérieurement par l'Association des consommateurs du Canada. Ainsi, contrairement aux problèmes exposés dans le rapport du Conseil économique et le rapport Skeoch, le gouvernement du Canada n'a pas cherché à obtenir et ne disposait pas d'un rapport indépendant à partir duquel il aurait pu prendre position face aux actions collectives. En fait, le rapport Williams a fait siennes un certain nombre de positions extrémistes proposées aux États-Unis, allant bien au-delà de ce qui est généralement accepté dans les tribunaux fédéraux de ce pays. Par conséquent, cela ne constitue pas un document de référence solide et acceptable sur lequel le gouvernement peut se fonder pour agir. C'est la plus importante conclusion qu'on peut porter au sujet du Rapport Williams.

3.3 Le reste de cet article est consacré à l'analyse des divers éléments du Rapport Williams qui nous ont amené à porter ces conclusions au début de l'article 7 du présent mémoire, vous trouverez une ébauche de ce que, selon nous, on pourrait qualifier de raisons acceptables et solides pour intenter des actions civiles dans les cas et qui constituent une solution de rechange aux propositions contenues dans le Rapport Williams, en tenant compte des réflexions reproduites à l'article 2.

Système d'encouragement financier pour les études privées.

3.4 La plus importante lacune des propositions contenues dans le Rapport Williams est de considérer comme secondaire la mise au point d'actions collectives équitables et justes. Au lieu de s'en tenir à l'objectif premier, on a émis une série de recommandations qui accordent ni plus ni moins aux avocats privés un encouragement financier important visant à les inciter à entreprendre, dans un but mercantile, des poursuites contre les entreprises commerciales dans une situation où leurs clients ne risquent rien au cas où ils perdent les proies qui de toute façon n'auraient entraîné très souvent aucune compensation importante pour tout client privé ou groupe d'actions collectives s'il avait été gagné.

3.5 De façon à rendre les poursuites contre les entreprises assez attrayantes pour qu'elles valent la peine, les indemnités pour perte encourue par les parties privées, la base même des poursuites privées en dommages-intérêts ont été laissés de côté au profit de la volonté d'encourager les études privées à faire en sorte de faire respecter la Loi sur les coalitions.

On n'a pas pensé que l'impossibilité pratique et l'illogisme inhérents à des poursuites très onéreuses en dommages-intérêts devant les tribunaux, dans des cas où par surcroît les dommages en cause sont dérisoires, n'ont pourtant jamais été considérés comme des raisons justifiant le rejet de telles procédures. En fait, on a plutôt pensé que cela les justifierait d'autant plus. Cependant, de façon à encourager les poursuites alors que le bon sens et les raisons pratiques s'y opposaient, il était nécessaire que le rapport Williams fausse les principes normaux d'équité des procédures légales pour justifier la création d'un système d'encouragement financier pour les avocats. En fait, on sait que le professeur Williams a admis que ses propositions concernant les actions collectives n'auraient pu atteindre les objectifs qu'il a personnellement fixés s'il n'avait pas eu recours à des dispositions concernant les honoraires imprévus et les frais aux plaignants seulement.

3.6 Evidemment, on est porté à se poser la question: pourquoi instituer un système d'encouragement pour les avocats privés les incitant à entreprendre des poursuites lorsque cela se fait aux dépens de la plus élémentaire justice? Le rapport Williams nous répond que le gouvernement fédéral - qui a au cours des six dernières années envisagé la possibilité de rendre plus sévères les lois sur les coalitions - ne possède ni la volonté, ni le pouvoir de faire respecter ses propres lois; ainsi une catégorie spéciale d'avocats doit être créée pour combler ce vide.

3.7 Le prix qu'on devra payer pour un système privé d'encouragement sera le renoncement à l'essence même des principes de justice qui sous-tendent

des actions collectives; c'est-à-dire celles qui prévoient une décision efficace et économique au regard de toutes les parties touchées collectivement par des questions légales et factuelles. La solution de Williams favorise une façon d'aborder le problème qui rendrait le succès des poursuites contre les hommes d'affaire assez certain et les conséquences monétaires d'un échec considérablement moins coûteuses. On obtiendrait ces résultats en supprimant les protections fondamentales en matière de preuve, l'avertissement raisonnable envoyé aux parties impliquées et la responsabilité normale des plaignants face aux frais d'un procès perdu.

Application privée des lois publiques.

3.8 Les lois publiques adoptées sont faites pour être mises en vigueur par les gouvernements qui leur donnent force de loi au nom de l'intérêt public plutôt qu'au nom de quelques intérêts particuliers. Dans les rares cas où l'intérêt public, à faire respecter la loi, et à atteindre les objectifs assignés à une mesure donnée est jugé moins important qu'un autre facteur d'intérêt public, il est non seulement pertinent mais bien obligatoire d'empêcher la mise en vigueur de ladite mesure. Cela s'oppose sur deux plans aux poursuites privées. D'abord, la présentation d'une poursuite privée constitue une question de choix personnel, fondée sur des raisons purement attachées aux intérêts personnels. Rien n'oblige quelqu'un à avoir recours aux tribunaux pour obtenir un règlement à un litige privé, contrairement à la loi publique où le gouvernement a le devoir de faire respecter la loi. Deuxièmement, il importe bien peu qu'une poursuite privée provoque ou non une

atteinte à l'intérêt public dont les proportions seraient parfaitement exagérées par rapport au gain réalisé.

3.9 Cette analyse montre bien pourquoi l'application par les pouvoirs publics des lois d'ordre public dans un intérêt général et la recherche individuelle de recours privés dans un intérêt particulier doivent rester deux choses séparées. Vouloir confier à d'autres l'application des lois d'ordre public constitue une politique irresponsable, dans la mesure où les particuliers qui veilleraient à l'application des lois n'auraient aucun compte à rendre. Cela ne signifie pas que la possibilité de recours privés n'ait pas pour effet secondaire de renforcer efficacement le respect des lois d'ordre public, mais plutôt que ce que l'on qualifie de recours privés ne doit pas être en fait une méthode trompeuse consistant essentiellement à remplacer les recours privés par un mécanisme d'application des lois d'ordre public placé entre les mains de particuliers, attisé par des moyens de persuasion privés présentant des risques de chantage légal. Telle était l'orientation fondamentale du rapport Williams. Aucune de ses propositions visant à la contrebalancer, prévoyant par exemple l'autorisation préalable des tribunaux pour pouvoir maintenir une action collective, ne suffisait vraiment pas à compenser la déformation des faits sur lesquels les recommandations devaient nécessairement se fonder.

Hypothèse selon laquelle le gouvernement fédéral ne serait pas chargé d'appliquer la loi

3.10 Ce n'est pas uniquement parce que leurs résultats sont inacceptables qu'il faut rejeter les propositions du rapport Williams. Un élément tout aussi fondamental est l'hypothèse sur laquelle sont fondés les faits juridiques et politiques exposés sous un faux jour. Par exemple, selon cette hypothèse,

le gouvernement fédéral ne veillera pas à l'application des lois qu'il a solennellement demandé au Parlement de promulguer. C'est plus qu'une hypothèse. Si elle était vraie, elle constituerait une accusation extrêmement grave contre le gouvernement fédéral. Or, nous n'avons pas l'impression qu'elle le soit. Même si l'accusation était fondée, la solution ne consisterait pas à déformer le système judiciaire, mais à prendre des mesures pour améliorer le respect des lois. Cependant, d'après ce que nous avons appris, le ministère actuellement chargé de ces questions a beaucoup augmenté son personnel et s'est attelé à faire appliquer les lois au cours de ces dernières années.

Rejet des garanties essentielles en faveur des requérants.

3.11 Le critère fondamental pour vérifier les règles proposées relativement à une action collective consiste à savoir si elles traitent bien de procédure et non de questions de fond. Ces dernières peuvent faire naître des droits individuels de poursuite. La procédure consiste à rendre le processus juridique moins coûteux et plus efficace pour les parties lésées, lorsque plusieurs d'entre elles se trouvent dans une même situation. Lorsque l'introduction d'une procédure collective dépasse ce cadre pour avantager les requérants et défavoriser les défenseurs, il ne s'agit plus d'une simple question de procédure. Il faut en effet se demander si le requérant a plus intérêt à intenter une action collective qu'à faire valoir une plainte individuelle. Par exemple, lorsque les garanties fondamentales demandant une preuve réelle du dommage ne sont pas prises en considération, cela n'est pas nécessaire pour entamer une action collective efficace. Mais on y a recours pour faciliter les procédures judiciaires contre une entreprise en

n'exigeant plus une condition jusqu'alors universelle dans les autres cas où les plaignants doivent prouver leur point. Cependant, s'ils ne doivent pas le faire dans le cas d'une action collective, pourquoi devraient-ils le faire dans d'autres cas? Pourquoi ce traitement spécial lorsqu'il s'agit d'une action collective concernant les sujets relatifs aux coalitions?

3.12 Par ailleurs, il a été reconnu depuis longtemps qu'il existe un conflit d'intérêt entre le fait de pouvoir faire valoir ses droits légitimes devant les tribunaux et les difficultés et les menaces auxquelles on est confronté pour pouvoir y accéder. L'une des solutions a été de créer un système des coûts qui facilite et ne rende pas trop onéreuses les poursuites judiciaires, mais qui comporte également des risques et peut être onéreux pour les deux parties après à un certain point. C'est un système qui a permis de limiter le recours aux tribunaux et d'encourager le règlement à l'amiable des conflits, en insistant sur les avantages que cela représente pour les deux parties. Les propositions concernant les honoraires d'avocats et les frais uniquement encourus par le plaignant, ainsi que l'inutilité de prouver les dommages subis ou celle pour un membre d'une action collective d'accepter de faire partie du conflit, veulent dire que l'on pourrait impliquer un très grand nombre de plaignants inintéressés sans leur accord explicite. Les risques peuvent être très grands pour le défendant, mais non pour le plaignant qui dispose d'une certaine supériorité au moment des négociations, car il se sert des revendications des autres pour défendre son cas. Un plaignant qui ne risque pas de verser de sa poche pour payer le défendant s'il perd son procès ou les honoraires de son propre avocat, se trouve dans une position très forte au moment des négociations car, dans tous les cas où il y a un danger quelconque pour le défendant, l'enjeu est également élevé, quoique lointain.

Il est artificiellement élevé, car les propositions englobent dans l'action collective des personnes qui ne désirent nullement participer à l'action et permettent des revendications au nom de ces personnes au sujet des dommages qui ne sont jamais prouvés. En effet, un membre du groupe peut constituer à lui seul une menace pour les dommages éventuels, subis par un autre grand groupe, dont la majorité des membres n'ont nullement l'intention de réclamer des intérêts. Ces faits encouragent naturellement des règlements injustifiés par des défendants dans le cas où ceux-ci sont plus sûrs d'eux et craignent les risques que cela comporte. Le rapport Williams ne mentionne pas les garanties concernant les preuves, les avis, l'accord positif et les arrangements normaux relatifs aux frais. En l'absence de ces garanties, il est nécessaire de fournir une preuve irréfutable, selon laquelle on ne peut atteindre d'une autre façon les objectifs nationaux fondamentaux. Il n'existe aucun fait prouvant que cela est vrai dans le cas des actions collectives concernant les coalitions.

Solutions de rechange ou récupération fluide

3.13 Le rapport Williams a présenté pour la première fois de façon officielle au Canada la possibilité d'abandonner complètement l'objectif des indemnités dans le cas d'une action civile à la première phase et le remplace par une deuxième forme d'application publique fondée sur les mêmes faits dont disposent le directeur des coalitions, sans qu'il y ait pour autant une éventuelle récupération privée. Il existe de nombreuses

raisons fondamentales de pratique et de principe pour lesquelles il est nécessaire d'abandonner complètement cette méthode. Les principaux principes au sujet du rejet de l'action civile par le directeur actuel (soit l'Administrateur de la politique de la concurrence aux termes du bill C-42) sont au nombre de 5:

- Il n'est en principe pas recommandé de mélanger les actions civiles privées et les actions d'application publique, car elles ont des objectifs différents et sont soumises à des considérations très différentes;
- Il faut que l'application de la loi criminelle soit laissée à la discrétion et sous le contrôle du procureur général, mais il faut également que le procès se déroule de façon claire c'est-à-dire qu'il comporte des procédures criminelles publiques et qu'il ne soit pas camouflé par un représentant du gouvernement;
- Dans bien des cas, l'Administrateur de la politique de la concurrence, après la même série de faits, peut constituer une menace pour une partie ou la totalité des procédures criminelles, de celles de la commission ou de celles d'une action soi-disant collective, à moins que l'on ait adopté un comportement qui corresponde à l'idée qu'il se fait de la concurrence.

Ce double ou triple danger possible place trop de pouvoirs dans les mains d'une seule personne. Il permet également une intimidation injuste;

- Les procédures intentées en vertu du droit pénal doivent satisfaire aux normes d'ordre criminel. Une action indirecte permet d'éviter les normes d'ordre criminel;

- Une procédure d'exécution au cours de laquelle une pénalité est exigée sans qu'il soit tenu compte d'une évaluation des circonstances appropriées et qui est uniquement fondée sur les préjudices injustifiés qui ont été soi-disant subis par un groupe de personnes difficile à définir est une mesure rétrograde et va totalement à l'encontre de la préséance de l'évaluation judiciaire sur les règlements arrêtés.

3.14 Ces cinq principes très importants ont été ignorés par le rapport Williams qui propose les mesures que devrait prendre le directeur.

L'indemnisation n'existe plus, ce que le rapport Williams reconnaît. Mais il affirme que l'action préventive et la lutte contre l'enrichissement injustifié demeurent. Cela est sans doute vrai. Mais d'après ce raisonnement, chaque type de procédure supplémentaire concernant la même situation que le Directeur ou un particulier pourraient tenter en vertu d'une nouvelle loi, constituerait un effet préventif et une assurance supplémentaire contre l'enrichissement injustifié. Des procédures criminelles, où tous les facteurs sont évalués, permettent un effet préventif plus approprié, dont un des éléments consiste à s'assurer qu'un individu ne profite pas de ses propres malversations. Toute amélioration nécessaire doit se faire par l'intermédiaire des procédures criminelles existantes.

3.15 Un aspect particulièrement virulent et malsain des mesures que pourraient prendre le Directeur est l'existence possible d'un groupe très

important et d'une absence de préjudice justifiés subis par des individus qui seraient nécessaires s'ils intentaient des poursuites pour leur propre compte. Ce processus est parfois appelé recouvrement forfaitaire en raison peut-être de l'importance des indemnisations où seul un membre d'un groupe important doit se joindre aux poursuites intentées, alors qu'aucun membre n'a besoin de prouver les préjudices subis. Ces résultats disproportionnés, qui seraient importants en raison de l'absence de clauses de sauvegarde normales, donneraient au Directeur des pouvoirs énormes lors des discussions privées avec les personnes en cause, surtout en relation avec les pouvoirs extrêmement importants qu'il possède en matière de recherches et de saisie pour pouvoir intenter des procédures criminelles.

Charge de travail des tribunaux.

3.16 Les tribunaux ont tendance à devenir des instruments sociaux coûteux. Pour cette raison, les règles de procédure, notamment celles qui sont liées aux coûts, ont été établies de façon à empêcher un recours inutile ou frivole devant les tribunaux et de façon à encourager le règlement équitable et privé de litiges sans que les tribunaux soient obligés d'intervenir. Il va sans dire que les tribunaux canadiens sont déjà surchargés et qu'aux États-Unis, où les solutions de rechange sont normalement moins conditionnées par les frais extrajudiciaires, la situation est encore plus grave. Tout le rapport Williams va dans le sens contraire. L'application de ses recommandations entraînerait l'augmentation du nombre de litiges. Elle empêcherait un règlement juste du litige en favorisant une partie au détriment de l'autre. Il est évidemment souhaitable qu'on établisse des procédures justes et efficaces dans le domaine des poursuites civiles reliées aux coalitions, même si celles-ci risquent d'entraîner une augmentation de la charge de travail des tribunaux. Néanmoins, les poursuites civiles en matière de coalitions

ne sont pas nécessairement plus importantes pour les parties au litige ou l'intérêt public qu'elles ne le sont dans les autres affaires. Les procédures judiciaires devraient non seulement être impartiales à l'endroit de chacune des parties en cause dans les affaires de coalitions, mais elles devraient également accorder à chacune d'elles un égal accès aux tribunaux, de sorte que toute autre personne désireuse d'intenter d'autres types d'actions ne serait pas discriminée dans son accès aux tribunaux, surtout dans un système qui encourage le versement de stimulants financiers aux avocats privés ou qui accorde aux administrateurs deux catégories de procédure, alors qu'une seule suffirait.

4. ÉVALUATION DU BILL C-42

CONSTITUTIONNALITÉ ET ÉQUILIBRE DANS LES RELATIONS FÉDÉRALES - PROVINCIALES

4.1 La constitutionnalité du droit civil de réclamer des dommages, qui constitue un des éléments des premières modifications proposées, a soulevé de nombreuses questions qu'un grand nombre de personnes auraient aimé voir résolues avant la promulgation de la loi, plutôt que laissées au jugement des parties aux litiges subséquents. Tel ne fut pas le cas. On propose à présent d'élargir la portée des poursuites civiles en permettant aux parties de réclamer une injonction ou une autre forme de réparation et en instituant une procédure d'action collective qui accroîtrait effectivement la portée de l'action civile. Cet élargissement souligne davantage la nécessité d'aborder la question constitutionnelle immédiatement avant de poursuivre l'étude de ces nouvelles dispositions.

4.2 Il existe d'autres raisons valables pour lesquelles il serait préférable d'annuler l'action civile institutée dans un premier temps et d'abandonner en même temps les procédures d'action collective et indirecte. Ces raisons sous-tendent le problème du sain équilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les grandes questions économiques sur lesquelles le gouvernement fédéral, se penche actuellement et qu'il devra étudier encore un certain temps, sont, pour le moins qu'on puisse dire, exhaustives, complexes et audacieuses. Nous avons toutes les raisons de croire que ces questions seront tributaires de toutes les compétences et les ressources que le gouvernement fédéral voudra bien rassembler en vue d'obtenir un résultat minimal. Le gouvernement fédéral a donc avantage à éviter de se laisser submerger, par ce genre de problèmes qui, à cet égard, sont vraiment superficiels. Ces problèmes ne font que détourner l'attention sans pour autant améliorer sensiblement les principaux éléments de la politique économique nationale que seul le gouvernement fédéral peut manier.

4.3 Le problème politique consiste à se demander si le gouvernement fédéral doit chercher à atteindre certains objectifs importants en essayant de s'ingérer encore plus que jamais dans les domaines de compétence provinciale qui régissent la propriété et les droits civils. Même si nous estimons que cet objectif n'est pas réalisable, parce que les tribunaux en contesteront la validité constitutionnelle, avons-nous raison d'espérer un résultat contraire? Le gouvernement fédéral est-il à ce point à cours d'idée qu'il sente le besoin de créer de nouveaux droits civils pour contrôler les transactions commerciales entre les particuliers? En réalité, tous les droits civils, sans exception, ont toujours été considérés comme faisant partie du champ exclusif de juridiction provinciale. Quel élément de la conjoncture actuelle du Canada exige un changement aussi radical et de politique, dont les répercussions sur l'équilibre des relations fédérales-provinciales dépasseraient largement la portée du bill actuel? En réalité, le contraire n'est-il pas plus évident depuis le 15 novembre 1976?

4.4 Même si la Cour suprême du Canada devait renverser l'orientation presque centenaire du Conseil privé et ses précédents judiciaires, les droits civils, même en matière de concurrence, demeureraient un domaine de juridiction provinciale exclusive. Le gouvernement fédéral devrait-il malgré cela chercher et espérer un renversement aussi étonnant? C'est sans doute le premier ministre actuel du Canada qui a le mieux répondu à cette question dans son mémoire intitulé "Fédéralisme et rationalité", dans lequel il a appuyé fermement les interprétations judiciaires du Conseil privé et émis, l'opinion que c'est la "centralisation administrative" qui a causé le plus grand tort au "Consensus Canadien".

Nous pourrions difficilement ne pas en conclure que les pouvoirs combinés de la nouvelle Commission et de l'Administrateur de la concurrence contenus dans le bill C-42 constituent un exemple extrême du type de centralisation administrative dont le premier ministre accusait le gouvernement fédéral.

4.5 Ces opinions sur la constitutionnalité de la nouvelle procédure d'action civile et sur les répercussions désastreuses qu'aurait la promulgation de cette disposition sur l'équilibre des relations fédérales-provinciales sont confirmées par l'avis juridique exprimé par S.G.M. Grange, C.R., (titre qu'il détenait alors) *et par l'avant-propos de R.M. Fowler; contenu dans la publication du C.D. Howe Research Institute intitulée "The Constitutionality of Federal Intervention in the Marketplace -- The Competition Case". Le caractère juridique et politique de cette opinion constitutionnelle et de cet avant-propos est très bien illustré dans le dernier chapitre de cet avant-propos, dont nous reproduisons le texte ci-après:

*Environ six mois après avoir exprimé cette opinion, il a été nommé Juge de la Cour suprême de l'Ontario.

"Solution de rechange"

Le juge Grange souligne que sur le strict plan de la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, il faut nettement justifier la double modification des amendements à la Loi sur les coalitions:

"Les pouvoirs discrétionnaires accordés à la Commission devraient se limiter aux questions de commerce international et interprovincial. Il incomberait aux tribunaux de déterminer si une affaire donnée relève du commerce international et interprovincial ou si elle se limite au commerce local.

Le gouvernement fédéral devrait abandonner ses efforts en vue d'invoquer sa juridiction en matière de droit criminel, de commerce ou d'affaires pour justifier la création de nouveaux droits civils importants affectant les particuliers dans leurs transactions mutuelles.

Il semble raisonnablement évident que cette solution sera adoptée en dernier ressort à moins que la Cour suprême du Canada ne décide effectivement de renverser certains précédents judiciaires.

Toutefois, outre la question constitutionnelle, il reste à déterminer si cette solution est heureuse, compte tenu des moyens dont dispose le Canada pour s'administrer convenablement d'ici à l'an 2000. Nous avons de bonnes raisons de croire que les conclusions du juge Grange illustrent bien sa vision équilibrée de l'intérêt public dans le domaine de la concurrence. Cette opinion confirme la tradition depuis longtemps établie selon laquelle le Parlement peut légiférer de plein droit toutes les fois qu'il peut définir clairement qu'un comportement est contraire à l'intérêt public, qu'il doit cesser et qu'il

mérite punition. Jusqu'à maintenant, aucun tribunal n'a tenté d'intervenir dans l'exercice de cette juridiction criminelle du Parlement, en prétextant que l'affaire n'était pas, à proprement parler de nature criminelle.

Selon le juge Grange, en matière de commerce international et interprovincial, tout comportement relatif à la distribution des biens et services est assujéti de droit à la réglementation d'un organisme créé par le Parlement à cette fin. Le Parlement est effectivement habilité à agir dans les questions d'importance nationale, quand elles sont considérées comme telles par le Parlement.

Ce que veut dire cette opinion, c'est que ces pouvoirs fédéraux ne s'étendent pas sans limite. Mais quand il s'agit de gouverner notre société occidentale de plus en plus difficile à contrôler, la limite placée, selon cette opinion, sur le plan juridique, semblerait également avoir beaucoup de mérite sur le plan politique. La limite exclurait le commerce local et les droits qu'un particulier pourrait avoir par rapport à un autre particulier à la suite d'ententes commerciales intervenues entre eux.

À notre époque où le pouvoir central fait face, de toute évidence, à des limites pratiques qui sont indépendantes des limites juridiques, la question fondamentale demeure de savoir si le gouvernement fédéral devrait continuer de tenter d'élargir ses pouvoirs dans de nouveaux domaines comme ceux-ci. Cette question a beaucoup plus de portée que les questions constitutionnelles sur lesquelles Grange a émis une opinion contraire à la position fédérale. Elle porte sur la nécessité de bien prendre soin d'assurer qu'un équilibre convenable soit maintenu dans nos ententes constitutionnelles fondamentales. Sur cette question, les der-

niers gouvernements fédéraux ne se sont pas montrés aussi sensibles que le sérieux de l'époque ne l'exigait." Chose certaine, les événements politiques et économiques des deux dernières années, c'est-à-dire depuis que cela a été écrit, confirment la sagesse de la solution de rechange suggérée, en ce qui a trait tant aux poursuites civiles dont les actions collectives ne sont qu'une partie qu'aux pouvoirs de la Commission de la concurrence projetée.

5. APPRÉCIATION DU BILL C-42 -- DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACTION COLLECTIVE

5.1 Les dispositions du bill C-42 relatives à l'action collective représentent une amélioration sensible par rapport aux propositions du rapport Williams, sauf en ce qui concerne l'action indirecte de l'Administrateur de la concurrence, question dont nous traiterons plus loin au chapitre 6. Toutefois, ces dispositions contiennent encore de graves lacunes, surtout du fait que leurs concepteurs ont commis l'erreur de fonder les dispositions de ce projet de loi sur celles du rapport Williams, pour ensuite tenter de corriger les lacunes évidentes en modifiant ce précédent. De la même façon, beaucoup de commentaires que nous avons formulés dans notre appréciation du rapport Williams s'appliquent, bien que parfois moins fortement, aux dispositions du bill C-42. Notre appréciation fondamentale de la disposition du bill C-42 traitant de l'action collective, c'est que ce principe s'est révélé une erreur et n'a pas eu de succès. Sous bien des rapports, ces dispositions ne sont pas équitables; les mécanismes normaux servant à éviter le plus possible les litiges inutiles et non souhaitables ont été rendus inopérants; la tentative pour régler ces lacunes fondamentales en donnant à la Cour la possibilité de rejeter les poursuites superficielles ne sera pas efficace. On ne peut pas, et on ne doit pas, demander aux tribunaux de compenser les conséquences de dispositions fondamentalement illogiques. Dans le reste de ce chapitre, nous allons analyser les quatre principaux groupes de dispositions: membres d'un groupe, preuve de dommages personnels, frais juridiques et pouvoirs de décision.

Membres d'un groupe

5.2 Le projet de loi prévoit que la Cour peut rendre une ordonnance pour aviser les membres, mais prévoit que si une telle ordonnance est rendue, seuls ceux qui demandent positivement de ne pas être inclus dans les procédures du groupe seront exclus du groupe.

5.3 Cette disposition comporte deux lacunes graves qui la rendent inacceptable:

1) Il est essentiel que les particuliers ne soient pas tenus de poursuivre, ou d'apposer leur nom à une poursuite qu'ils n'ont pas eux-mêmes intentée ou à laquelle ils n'ont pas adhéré. Les droits d'un particulier de résoudre des conflits en s'adressant aux tribunaux ne devraient pas être utilisés par un autre sauf si le particulier en question y consent explicitement. Le silence, qui, d'après le projet de loi, est acceptable ne peut, en réalité, être un équivalent consentement explicite;

2) L'absence d'exigence du consentement est irréconciliable avec l'objectif de compensation des poursuites civiles et avec une procédure de groupe visant à aider. Au contraire, il permet la formation de groupes très étendus, et présente un risque de recouvrement possiblement élevé mais très incertain pour des personnes dont beaucoup n'ont rien revendiqué. Cela ne peut avoir pour effet que de compromettre davantage les chances de règlement juste, et de favoriser les litiges inutiles. Un tel principe n'est logique que si l'on vise à châtier, et la procédure criminelle constitue le moyen approprié de ce faire. Cette mesure manque d'équité. La seule solution définitive consisterait à exiger que le nombre des parties soit limité à ceux qui ont manifesté leur désir de prendre part aux poursuites. L'expérience américaine justifie cette position car il n'y a qu'une minorité de parties qui normalement se manifeste et essaie de participer même après

que les responsabilités en matière de préjudices causés ont été établies.

Preuve du préjudice individuel

5.4 Le projet de loi, semble-t-il, n'exige pas des parties qu'elles poursuivent les preuves habituelles en ce qui concerne les préjudices qui leur ont été causés pour tous les cas, même si cette intention n'apparaît pas clairement dans le libellé qui, au demeurant, comporte trois défauts majeurs:

- (i) il s'agit d'une dérogation à ce que représente le système judiciaire canadien car il permet aux particuliers de recevoir des dommages-intérêts du tribunal sans avoir à prouver qu'ils y ont droit;
- (ii) l'incidence de cette dérogation ne pourra qu'entraîner un encouragement aux procédures spéculatives, spécialement si elles s'accompagnent de mesures de sauvegarde inappropriées en ce qui concerne le fait d'être membre du groupe et des frais;
- (iii) la distinction peu équitable établie entre les demandeurs et les défenseurs est non seulement contraire à la tradition canadienne d'équité judiciaire mais, à toutes fins pratiques, restreint également les possibilités d'une juste solution au conflit.

Frais de justice

5.5 Le projet de loi propose une dérogation majeure aux règles habituelles en vigueur au Canada en matière de frais et dépens. Au lieu que les dépens aillent normalement à la partie qui obtient gain de cause, il n'est plus question de dépens pour certaines affaires relatives aux requêtes interlocutoires présentées afin de continuer les poursuites sous forme d'action collective, pour d'autres requêtes interlocutoires et pour certains cas fondés sur des condamnations antérieures.

De plus, certaines dispositions prévoient que les frais de justice du demandeur constituent un privilège de premier rang que les parties à l'action collective pourront se partager, au prorata de leur part.

5.6 Vraisemblablement, les personnes à l'origine des dispositions ont pensé qu'elles repondaient de façon équitable aux objections soulevées à l'endroit des propositions Williams et qui en même temps, elles élimineraient les supposées entraves non nécessaires aux tribunaux. En fait, on n'est pas parvenu à assurer un système équitable et en dernière analyse, l'engagement de procédure est renforcé. De plus, toute exécution d'un jugement compensatoire deviendrait à toutes fins pratiques impossible.

5.7 En ce qui concerne les questions d'équité au cours des poursuites, un préjugé défavorable persiste pour le demandeur qui a fait l'objet d'une condamnation antérieure. Pour dire les choses simplement, une condamnation ne peut être ramenée à une compensation monétaire pour un préjudice subi, même si le principe de l'égalité devant la loi n'était pas pris en considération puisque les dispositions, en fait, se ramènent à la proposition voulant que si le demandeur a partie à l'action collective obtient gain de cause et que cela semble inévitable, et seulement dans ce cas, les parties à l'action collective risquent de subir les frais. Pour le dire d'une autre façon, si une Société a fait l'objet de poursuites criminelles et qu'elle a été acquittée, il semblerait acceptable qu'elle doive faire face à une action collective sans pour autant qu'elle ait le droit de répercuter les frais de justice sur le demandeur qui n'a pas été en mesure de faire valoir ses droits. Aucune autre disposition ne pourrait être plus unilatérale.

5.8 Même si le préjudice existant dans le projet de loi pouvait être éliminé par la rédaction d'une nouvelle disposition sur la question des frais de justice, le prix à payer par l'élimination des modalités régissant les dépenses, est trop élevé, même si l'on pourrait ainsi écarter les revendications peu importantes ou douteuses et si de plus l'on a présenté à l'esprit les tensions existant dans nos différents tribunaux. Il s'agit également là d'un prix injustifié dans les conditions actuelles où les poursuites engagées par les consommateurs sont subventionnées par le gouvernement.

5.9 Le dernier élément faisant partie des dispositions relatives aux dispositions sur les frais de justice permettrait de répercuter des frais sur les parties, lesquels seraient déduits des indemnités associés, ce qui manifestement ne peut pas marcher. Les jugements portant compensation peuvent en effet être différents selon les parties en cause. La répartition des frais de justice devrait donc être postérieure au jugement final. Il en est ainsi parce que ces frais sont susceptibles de changer au fur et à mesure des jugements rendus en matière de préjudice qui, par la suite, pourraient être infirmés en appel. Ce processus pourrait prendre des années. Avant d'en voir la fin, les tribunaux devraient se charger de la gestion des fonds rassemblés, ce qui risquerait d'être à la fois une opération de longue haleine et fort coûteuse.

Pouvoirs de réglementation

5.10 Ce projet de loi propose d'accorder au gouverneur en Conseil un certain pouvoir de réglementation en matière de fond et de procédure relativement aux actions collectives et aux actions indirectes. De plus, ces pouvoirs sont des pouvoirs supplémentaires et contraires aux pouvoirs inhérents en vigueur détenus par les Tribunaux supérieurs en matière de réglementation de leur propre procédure--ces pouvoirs sont reconnus de façon explicite par le projet de loi. Que cette proposition soit nouvelle, cela ne fait aucun doute; ce qui par contre est peu clair, ce sont les raisons sous-jacentes.

5.11 Il semble qu'il ne subsiste presque aucun doute sur le fait que les questions de fond, qui par définition ont une incidence sur les droits des parties devant les tribunaux doivent continuer d'être envisagées par l'entremise d'une loi votée en bonne et due forme par des législateurs compétents. Toute tentative visant à éviter ou à contourner ce processus peut être considérée comme une abdication des responsabilités parlementaires. Au pire, elle représenterait une tentative des plus inconsidérée visant à éviter tout examen public portant sur des normes et des règlements régissant les actions collectives planifiées de longue date et qui n'ont pas été encore portés à l'attention du public, lesdites normes et lesdits règlements étant indispensables aux procédures d'actions collectives équitables. Certains esprits défiants ne manqueront pas de se demander pourquoi ces règles importantes n'ont pas été incluses au projet de loi alors qu'il n'y a aucune difficulté manifeste ou aucun besoin de souplesse qui aurait justifié qu'elles ne le soient pas. La seule solution relative aux dispositions sur la réglementation consisterait à les abandonner.

6. ANALYSE DU BILL C-42 - ACTION INDIRECTE INTENTÉ PAR L'ADMINISTRATEUR DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

6.1 En ce qui concerne l'action indirecte, seules deux modifications importantes ont été apportées au bill C-42 à la suite des recommandations du rapport Williams. La première limiterait le recours à l'action indirecte au cas où le tribunal aurait prescrit que le procès ne sera pas poursuivi sous forme d'action collective parce qu'il estime qu'il n'y a pas un nombre suffisant de membres du groupe ayant vraisemblablement subi des préjudices assez importants pour justifier le coût de répartition des dommages réclamés. La seconde éliminerait le droit d'obtenir des dommages-intérêts si l'action indirecte est intentée après des poursuites où le plaignant a obtenu gain de cause, mais pas inversement. On doit se réjouir de toute réduction du nombre possible d'actions indirectes (ou de leur portée) que l'Administrateur de la concurrence peut apporter comme alternative ou en plus de l'exercice de ses autres pouvoirs. Mais cette réduction laisse encore sujettes à l'action indirecte des affaires où la difficulté qui se pose pour le défenseur est la plus épineuse, notamment, les affaires où les transactions et les membres du groupe en cause sont si nombreux que les tribunaux eux-mêmes ont déjà décidé qu'ils ne peuvent pas y faire face. Dans ces conditions, afin de rendre l'action indirecte réalisable tandis que l'action collective ne l'était pas, on écarte la nécessité d'établir le préjudice subi par chaque membre individuellement et son désir d'intenter des poursuites. Par conséquent, pour rendre cette action réalisable lorsque les tribunaux déclarent qu'elle ne le sera pas, on ne tient pas compte des garanties normales et fondamentales.

6.2 En conséquence, chacun des principes énoncés aux paragraphes 3.13, 3.14 et 3.15, permettant de rejeter les recommandations du rapport Williams au sujet d'actions indirectes sont également applicables aux dispositions

modifiées proposées dans le bill C-42. En substance, tout le principe de l'action indirecte est irrationnel et inutile dans un contexte canadien. On ne peut prendre aucune mesure pour combler les lacunes de toute proposition, ou révision particulière, parce qu'elles sont inhérentes au principe même.

7. RECOMMANDATIONS

Une autre méthode possible

7.1 L'analyse précédente permet de formuler des critiques valables à l'égard du rapport Williams et du bill C-42. Elle établit également un contexte approprié dans le cadre duquel on peut élaborer une méthode rationnelle et acceptable. Dans ce contexte, la proposition suivante est annoncée:

(1) S'il est établi que des actions civiles prévues par la loi fédérale et intentées par des particuliers en vue de l'obtention de dommages-intérêts pour abus de coalitions sont valables constitutionnellement, et que le Parlement fédéral a le pouvoir d'établir des règlements qui visent le déroulement de ces actions, dans ces conditions une procédure d'action collective devrait être prévue en termes précis. a) afin d'établir s'il y a ou non un motif d'action à l'égard d'une présumée violation, lorsque la question d'un droit à des dommages-intérêts ou à un autre recours (si elle est prévue) s'applique aux plaignants pris individuellement et exige ainsi une preuve séparée, ou b) pour une action collective intégrale lorsque le motif de l'action et le droit aux dommages-intérêts ou à tout autre recours de tous les membres du groupe sont fondés sur des questions de faits ou de droit communs.

(2) Dans le cas (1) a) susmentionné, où il est question de petites créances, le gouvernement fédéral devrait, de concert avec plusieurs provinces, mettre au point des règles qui permettraient à leurs cours des petites créances d'être des instruments efficaces pour prouver de façon distincte, simple et économique le droit à réparation et le montant des dommages de chaque membre du groupe pour lequel l'existence d'un motif d'action antérieurement déterminé aux termes d'une action collective. S'il s'agit de montants plus importants, chaque membre du groupe peut présenter sa plainte de façon ordinaire auprès d'une Cour supérieure de la province, mais avec l'avantage que toute détermination nécessaire de fait ou de droit déjà effectuée en vertu de l'action collective lie le défendeur.

(3) Rendre explicite dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ce qui est sûrement implicite dans le droit criminel, à savoir que les juges, lorsqu'ils déterminent quelle sanction est appropriée pour les défendeurs accusés d'avoir violé la loi sur les coalitions peuvent, le cas échéant, tenir compte de toutes les pertes ou de tous les dommages subis par des tiers par suite de cette infraction criminelle et de tous les avantages nets que le défendeur a obtenus par suite de cette infraction.

7.2. Voici les principaux principes d'une action collective équilibrée et pratique:

(i) Les actions collectives influent sur la conduite des procès. C'est pourquoi on ne devrait pouvoir les intenter qu'avec le consentement des tribunaux, qui peuvent déterminer si, dans le cas en question, l'action collective a des chances de régler le conflit de façon juste et efficace, et si l'action collective proposée est appropriée en pareil cas.

(ii) Étant donné que tous les membres du groupe seront liés par le résultat, deux questions importantes se posent. D'abord, un procès mal conduit pourrait finalement jouer contre les intérêts d'un membre particulier. Deuxièmement, la question de savoir s'il faut intenter un procès dans le cas d'un dommage privé, quand il faut le faire, dans quelle circonstance, et qui devrait vous représenter, a toujours été considérée comme un choix personnel. La protection fondamentale des individus à cet égard exige un préavis aux membres et seules les personnes qui font valoir leur appartenance au groupe devraient être liées. De plus, le tribunal devrait pouvoir assurer une représentation juste et appropriée des membres du groupe au moment du procès.

(iii) En principe, les frais devraient rester à la discrétion du tribunal et devraient normalement suivre l'issue du procès. Ainsi, la partie gagnante devrait, à la discrétion du tribunal, rentrer dans ses frais. En fait, et uniquement lorsque le changement s'impose pour des raisons impérieuses, il est possible de modifier cette pratique normale, si c'est fait dans un but équitable, pour maintenir un juste équilibre entre les plaignants et les défendeurs, et si les autres éléments critiques dans l'action collective semblent également équitables au défendeur.

7.3 Les paragraphes suivants prévoient des amendements juridiques possibles, non pas parce qu'ils constituent le seul moyen de rendre les objectifs cités effectifs mais également parce qu'ils fournissent une base de travail juridique précise. Les raisons juridiques de ces amendements précis sont exposées de façon brève et traduisent la politique et les thèmes juridiques qui ont été développés dans les parties précédentes de ce mémoire. Par ailleurs, certains amendements proposés, de portée plus limitée, n'ont pas besoin d'explication.

Modifications précises et raisons

7.4 Modification en vue d'exclure la possibilité de réclamer
des dommages-intérêts exemplaires

-- Le paragraphe 39.11(1) devrait être modifié, en ajoutant immédiatement après le terme "indemnité" à la 11^{ème} ligne du paragraphe, l'expression suivante:

"autre que l'octroi d'une somme d'argent".

Cette modification viserait à s'assurer qu'aucun jugement d'ordre monétaire obtenu par des membres individuels d'un groupe soit limité à l'indemnisation réelle des pertes ou des préjudices effectivement subis. La modification proposée ne ferait pas l'objet de controverses. Elle reflète l'intention du gouvernement, si on en juge par les documents déjà publiés. Cette modification est cependant nécessaire, en raison du libellé particulier du paragraphe 31.1(1.1) du projet de loi, qui permettrait à un tribunal jugeant en matière civile d'accorder, outre des dommages-intérêts,

"dans le cadre de sa compétence, toute autre mesure".

Cette expression pourrait être interprétée de façon à autoriser l'octroi de dommages-intérêts exemplaires - ce qui ne semble pas être l'intention du projet de loi.

7.5 Modifications portant sur les requêtes aux fins d'approbation
de poursuite de l'action collective

-- Le paragraphe 39.12(1) devrait être modifié, en supprimant l'expression:

"l'Administrateur".

Cette suppression s'explique par le fait que l'Administrateur de la politique de la concurrence ne peut avoir aucun intérêt-valable ni ne peut jouer aucun rôle dans ce qui est purement une affaire privée entre les parties, puisqu'il s'agit de déterminer si l'action satisfait aux normes requises pour qu'une ordonnance visant à autoriser sa poursuite est rendue et ce, même si l'action indirecte intentée par l'Administrateur n'est pas déboutée malgré nos vives objections.

-- En outre, l'alinéa 39.12(2)b) devrait être supprimé et remplacé par l'alinéa suivant:

"b) qu'il y a des questions de droit et de fait qui semblent communes aux causes d'action des membres du groupe;"

Cette modification est nécessaire pour garantir le respect et la reconnaissance du fait que les actions collectives ne sont valables qu'en tant que procédure permettant d'éviter un ensemble de poursuites à propos de la même affaire. À moins que les membres du groupe disposent d'intérêts identiques, recourir à une action collective est une mesure tout à fait inappropriée. La modification proposée prend en considération que le besoin d'identité est limité aux causes des actions. Ainsi, les demandes de dommages-intérêts peuvent encore être invoquées en tant que partie de la procédure mais, en règle générale, elles ne pourraient être prouvées par la partie représentative parce que ces causes seraient particulières à chaque membre du groupe dont les témoignages individuels quant au fait et au montant des préjudices causés devraient être précisés. En d'autres termes, si les faits et questions qui donnent lieu à une action collective étaient identiques, cette action devrait être poursuivie et les preuves apportées

par les parties devraient être appliquées à tous les membres. Dans le cas où les demandes de dommages-intérêts sont peu présentées, le tribunal ne peut que rendre un jugement collectif sur les causes de l'action collective. Les individus en tant que membres du groupe partie à l'action collective devraient prouver leurs revendications en ce qui concerne les dommages-intérêts particuliers qu'ils sollicitent. C'est précisément une telle procédure qui est envisagée dans la modification des articles 39.13 et 39.21.

L'article 39.12(5) devrait être modifié par l'élimination du paragraphe (d) et en lui substituant ce qui suit:

"d) fixer le délai dans lequel les membres du groupe peuvent aviser la cour qu'ils désirent prendre part à l'action collective".

Cette modification a pour objet de supprimer le préjudice subi par le plaignant qui figure dans la loi actuelle et qui a pour effet de permettre à un trop grand nombre de parties de prendre part à l'action collective par rapport aux intérêts des membres du groupe, dans le but d'obtenir des dommages-intérêts. Certaines études effectuées aux États-Unis montrent clairement que cet effet serait davantage dû au fait de ne pas participer. Bien que l'on puisse discuter de l'incidence d'une disposition prévoyant un choix positif qui aurait l'effet contraire, notamment de restreindre le nombre de parties à une action collective, ce résultat, s'il se produisait, pourrait être facilement justifié. En premier lieu, il n'y a aucune dérogation aux droits des parties en cause et, deuxièmement, ce principe garantit que seules les parties activement intéressées à l'action collective y prendront part. Des modifications conséquentes à l'article 39.16 sont souhaitées pour rendre compte des modifications suggérées à l'article 39.12(5)d).

Il conviendrait à cet effet de libeller à nouveau l'article de cette façon:

"39.16 Lorsqu'une ordonnance rendue en vertu de l'article 39.12 prescrit la poursuite des procédures sous la forme d'action collective, la Cour peut par ordonnance prescrire que les membres du groupe soient avisés de la procédure et qu'en outre ils soient avisés que la Cour les inclut auxdites procédures s'ils en avisent la Cour avant la date indiquée dans l'avis et dans l'ordonnance."

En outre, les alinéas 39.17(1)a) et b) seraient modifiés comme suit:

"39.17(1) La cour doit, dans une action collective, mettre hors de cause les membres du groupe qui,

a) ...négligent de l'aviser dans le délai imparti qu'ils désirent être inclus, et

b) ...négligent de l'aviser qu'ils désirent être inclus et l'action collective ainsi que le jugement qui en résulte n'ont aucun effet sur les droits que les personnes mises hors de cause peuvent faire valoir contre les défendeurs."

Ces modifications auraient pour effet de garantir que seuls pourraient se joindre au groupe ceux qui désirent le faire.

7.6 Modifications relatives aux prononcés du jugement et à la détermination consécutive des indemnités.

Les articles 39.13 et 39.21 seraient supprimés et remplacés par les textes suivants. L'article 39.13 serait libellé ainsi:

"39.13(1) La Cour qui, dans une action collective, se prononce

contre un défendeur sur des questions de droit ou de fait communes aux membres du groupe,

a) doit, en cas de demande d'indemnité pour préjudice subi, accorder des dommages-intérêts en rapport avec toutes les questions de droit et de fait communes aux

Membres du groupe, qu'il a été possible d'évaluer.

b) doit, si le jugement prononcé en vertu de l'alinéa a) ci-dessus n'a pas réussi à préciser les questions de droit et de fait pour lesquelles il est possible de déterminer le droit à une réparation ou le montant des dommages-intérêts auquel chacun des membres du groupe a droit à titre de dédommagement pour une perte ou un dommage subi, ordonnés qu'avis soit donné de façon à parvenir aux membres du groupe en question;

(i) les informant du jugement;

(ii) les enjoignant de déposer auprès du tribunal, dans un délai prescrit dans l'avis, les détails de leur requête contre le défendeur visant les réparations spécifiées dans l'ordonnance, afin que la procédure d'action collective soit maintenue; et

(iii) stipulant qu'à défaut de déposer cette requête, un membre du groupe ne pourra réclamer au défendeur les réparations spécifiées dans l'ordonnance afin que la procédure d'action collective soit maintenue; et

(c) doit, en cas de demande d'indemnité pour réparation ou secours autre qu'en dédommagement, pour perte ou dommages subis par les membres du groupe, prononcer un jugement conformément à ses décisions sur toutes les questions de droit et de fait communes aux membres du groupe".

L'article 39.21 serait libellé ainsi:

39.21(1) Dans une action collective assujettie aux dispositions d'avis de l'alinéa 39.13(1)b), la Cour doit, en vertu du paragraphe (2), évaluer la requête d'un membre du groupe déposée conformément à l'avis donné.

(2) Dans les procédures visant à évaluer la requête d'un membre du groupe, le demandeur et le défendeur ont les mêmes droits de production de documents et sont assujettis aux mêmes responsabilités de paiement que les parties à une action ordinaire et le défendeur a le même droit que le défendeur à une action ordinaire de consigner une somme d'argent à la cour."

Ces amendements, bien qu'ils semblent considérables, ne découlent que d'un souci de précision et ne devraient pas, nous le répétons, être de nature trop controversé. Ils exigent simplement que les dommages soient prouvés par les particuliers lors que les circonstances particulières doivent être fixées avant que la perte par un individu puisse être déterminée. Lorsque toutes les questions de droit et de fait sont identiques et, et cela devant être prouvé par le représentant de la partie en cause, donnent droit à la réparation réclamée, la cour rendant jugement sur les questions d'actions collectives sera en mesure de se prononcer à la fin du procès ou après.

Les modifications s'expliquent par le libellé actuel et, espérons-le, involontaire, des deux articles en question. Sous leur forme actuelle, il semblerait possible qu'un tribunal conclut qu'il avait la compétence voulue pour accorder une indemnisation monétaire aux membres d'un groupe sans qu'il soit nécessaire à ces derniers de prouver les dommages et sans donner au défendeur le droit de contester les réclamations.

7.7 Révisions dans le but de supprimer les actions indirectes

Les articles 39.14 et 39.15 qui créent et régissent les actions indirectes de l'administrateur de la concurrence devraient être retranchés. Il faudrait également rayer toute allusion à ce genre d'action dans tous les autres articles.

Les raisons de ses amendements ont été pleinement exposées dans le corps du présent mémoire.

7.8 Révisions relatives aux dépens

L'article 39.2 devrait être remplacé par les dispositions suivantes:

39.2(1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), dans une action collective intentée en vertu de l'article 39.11, les membres du groupe et les personnes visées par l'action collective sont soumis, relativement aux frais, aux mêmes règles que dans une action civile ordinaire;

(2) Une entente entre un avocat et une personne ou un groupe de personnes qui intentent une action collective décrite plus haut, stipulant que les frais ne seront payés que si les procédures réussissent ou prévoit le versement d'un pourcentage du montant recouré à la suite des procédures, n'est pas valide et est non exécutoire:

(3) Nonobstant les règles ou pratiques du tribunal qui juge une action collective, le tribunal doit n'édicter aucune ordonnance relativement aux frais d'un membre ou d'un groupe de membres d'une action collective, de manière à assujettir les sommes dont l'ordonnance prévoit le versement à titre d'indemnisation pour perte au dommage, au paiement des dépens ou frais de justice.

Les raisons de cet amendement ont également été pleinement traitées dans le corps de ce mémoire. Il s'en suit que si les règles normales de règlement des frais doivent être appliquées, il n'est pas nécessaire de tenter (comme on l'a fait dans l'article 39.2(2)) proposé d'assujettir les indemnités obtenues par les membres d'une action collective à des frais proportionnelles couvrant le coût réel des représentants des parties qui ont intenté l'action collective. Si les tribunaux reconnaissent le bien-fondé de la

cause, ces représentants pourraient en général se faire verser une indemnité pour leurs frais juridiques par le défendeur lui-même. Cependant, si l'on rejette la règle normale de la répartition des frais, il serait peu pratique d'approuver l'indemnité à l'égard des frais proposée au paragraphe 39.2(2). Ce paragraphe prévoit l'accord, aux membres d'un groupe d'un privilège de premier rang au pro rata pour leur part de l'indemnité accordée à la suite de tout jugement individuel. On ne semble pas avoir vu la difficulté, sinon l'impossibilité, pratique de répartir proportionnellement les frais de cette façon. Il faudrait pour le faire être prêt à attendre la décision finale relative à chaque évaluation des dommages individuels, une fois l'action collective réglée. Jusqu'à ce moment, la répartition proportionnelle ne saurait être faite, sauf sur une base partielle et approximative, en tout temps sujettie à révision.

7.9 Révision des pouvoirs de réglementation

L'article 39.22 devrait être supprimé, à l'exception du paragraphe (4), qui deviendrait l'article 39.22, avec la légère modification proposée ci-dessous:

"39.22 Les dispositions de la présente Partie n'apportent aucune restriction aux pouvoirs qu'ont une Cour ou les juges d'une Cour, d'établir des règles et ordonnances compatibles avec la présente Partie."

Cette modification limite essentiellement l'ampleur du changement substantiel que le bill propose d'apporter à la procédure d'action collective. D'autre part, on ne prévoit pas que ce changement soit trop controversé. Il est souhaitable, en outre, parce que les éléments de fond des actions collectives doivent être fixés par le Parlement. De fait, il ne semble pas y avoir de précédent, pratique ou constitutionnel, permettant au gouverneur en conseil d'exercer un rôle de réglementation auprès des tribunaux.

Incidence de l'adoption de recommandations

7.10 Il est souhaitable de replacer ces projets de modification des dispositions visant les actions collectives du Bill C-42 dans le contexte global des objectifs que le gouvernement devrait chercher à atteindre. En bref, si les modifications étaient acceptées, le gouvernement pourrait dire qu'il avait présenté une proposition, visant les actions collectives, entièrement compatible avec les principes fondamentaux du système juridique. En outre, il pourrait aussi affirmer ne pas avoir fondé sa décision sur la fausse prémisse du rapport Williams, à savoir que le gouvernement fédéral n'appliquera pas sa loi relative aux coalitions, ou ne pas prendre de mesures dont le principal résultat serait d'engendrer une série de litiges vexatoires au profit des hommes de loi canadiens.

7.11 Ainsi, l'adoption de l'orientation énoncée ci-dessus entraînerait les résultats suivants:

- a) les principes fondamentaux de notre système juridique seraient préservés.
- b) le règlement efficace de procès valables serait facilité au moyen d'une procédure appropriée d'actions collectives.
- c) d'un côté les dépenses qu'entraîne un procès ne dissuaderaient pas les tentatives visant à intenter des procès valables, par contre, elles continueraient à dissuader celles qui ont pour but des procès inutiles;
- d) les consommateurs, qu'il s'agisse de particuliers ou d'hommes d'affaires, sauraient que des procédures équitables sont prévues pour leur permettre de recouvrer le montant de leurs propres pertes ou dommages, dans les cas d'abus relatifs aux coalitions; et
- e) dans l'application des mesures de répression on tiendrait compte de tous les facteurs pertinents, y compris les dommages subis par un tiers et les gains de défendeurs coupables, afin de préciser les sanctions appropriées.

7.12 On obtiendrait tous ces résultats sans avoir à subir un seul des abus reconnus ou des désavantages inhérents à l'encouragement des actions collectives dans les cas où elles ne sont pas appropriées, notamment lorsqu'on ne tient pas compte des faits pertinents afin de rendre une action collective possible à tout prix et lorsque des personnes qui n'ont manifesté aucun désir de participer

à un procès, y sont néanmoins incluses. Seuls ceux qui tiennent à l'idée que la propagation des actions collectives constitue un bien en soi, ou ceux qui cherchent par tous les moyens, à exercer, contre les grandes entreprises, des mesures repressives, sans égard à l'arbitraire de leurs répercussions, auraient des raisons d'être déçus par l'adoption de la méthode proposée. L'adoption des dispositions du bill C-42 qui concernent les actions collectives, n'empêcherait certes pas d'atteindre les objectifs légitimes et réalisables des partisans de l'action collective, si on avait au préalable apporté à cette mesure législative les modifications proposées.

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ PAR

WILLIAM ATWOOD MACDONALD, C.R.

et

JOHN WILLIAM ROWLEY

SUR LE BILL C-42

PRÉSENTÉ À LA

CHAMBRE DES COMMUNES

EN MARS 1977

ET RENVOYÉ AU

COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Mai 1977

TABLE DES MATIÈRESPARTIE

1. Introduction et résumé
2. Etude de la réforme de la concurrence
3. Evaluation des pouvoirs de la Commission de la concurrence et de l'administrateur de la politique de la concurrence
4. Fusions
5. Monopoles
6. Monopoles conjoints
7. Différenciation en matière de prix et prix de vente discriminatoires
8. Actions collectives - aperçu général
9. Recommandations
 - amendements précis et motifs
 - conséquences de l'adoption des recommandations

ANNEXES

- A. Analyse des limites à imposer aux ingérences dans l'économie
- B. Analyse de la constitutionnalité et de l'équilibre des relations fédérales-provinciales
- C. Analyse de l'incidence des modifications sur la légitimité et la responsabilité du système politique et juridique

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

1.1 Nous sommes associés de la firme juridique McMillan, Binch de Toronto. Nous et d'autres membres de notre firme conseillons des sociétés depuis des années sur une grande variété de questions commerciales et financières, dont la légalité des pratiques commerciales, et des fusions; nous avons représenté nos clients pour des questions de coalitions, dans des poursuites civiles et auprès de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Nous avons également, depuis juillet 1971, conseillé des sociétés pour une grande variété d'activités relatives aux modifications proposées à la loi fédérale sur les coalitions ou la concurrence.

1.2 En conséquence, nous avons acquis certaines opinions sur la question de déterminer où réside l'intérêt public pour ce qui est des tentatives de réglementation des activités commerciales fondées sur une intervention directe; notre expérience s'appuie sur une gamme de cas individuels au lieu d'une loi générale et nous avons également des idées sur les moyens grâce auxquels cet intérêt pourrait être le mieux desservi par une loi fédérale. Nous avons également étudié la constitutionnalité des nouvelles dispositions du bill C-42 et l'efficacité juridique du droit d'appel des ordonnances rendues par la Commission sur des questions qui pourraient fondamentalement influencer les affaires ainsi que les droits fonciers et civils des hommes d'affaires et des grandes sociétés. Le présent mémoire reflète nos opinions sur ces différentes questions.

1.3 Notre étude des changements à la loi fédérale sur la concurrence qu'apporte le bill C-42, a porté principalement sur cinq aspects importants du bill:

- . les pouvoirs et la responsabilité de la Commission de la concurrence
- . les fusions
- . les monopoles
- . les monopoles conjoints
- . les différenciations en matière de prix et les prix de vente discriminatoires

1.4 De plus, nous donnons un aperçu général des actions collectives et l'on retrouve en annexe des analyses de trois aspects généraux mais importants du bill C-42, qui s'appliquent également à un grand nombre de changements présentés, à titre d'éléments de la première étape des modifications de la politique de la concurrence:

- . limites à imposer aux ingérences de la nouvelle Commission de la concurrence
- . constitutionnalité et équilibre des relations fédérales-provinciales
- . incidence des modifications sur la légitimité et la responsabilité du système politique et juridique

1.5 Notre mémoire ne traite pas des autres changements importants apportés par le bill C-42. Ces derniers, lorsqu'ils s'ajoutent à ceux dont nous discuterons, ont, dans l'ensemble, une très grande portée, en termes de conséquences politiques, économiques et juridiques éventuelles. Il sera donc difficile pour chacune des parties, le Comité et le gouvernement d'évaluer adéquatement tous ces changements dans la période relativement courte prévue à cette fin.

1.6 Les remarques suivantes constituent un résumé de nos principales conclusions sur les questions susmentionnées:

Sauf quelques rares exceptions, les dispositions principales du bill C-42, étudiées dans le présent mémoire, ne reçoivent pas l'appui de l'une ou l'autre des deux études importantes sur la politique de la concurrence effectuées par des organismes pour le gouvernement: soit, le Rapport provisoire sur la politique de la concurrence, publié par le Conseil économique du Canada en juillet 1969 (rapport du Conseil économique) et les propositions intitulées "Evolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada", rédigées par un comité indépendant nommé par le ministre de la Consommation et des Corporations et présentées en mars 1976 (rapport Skeoch);

- L'orientation fondamentale des dispositions accordant de vastes pouvoirs à la nouvelle Commission de la concurrence implique que le Parlement renonce de façon inacceptable à ses responsabilités en matière de supervision de l'orientation générale de la politique économique et de création d'une éthique commerciale et que le Cabinet quant à lui, fait preuve d'une impuissance dangereuse dans un secteur central de son rôle en tant qu'organisme responsable dans notre société de la politique économique.
- L'autorité du Parlement et du Cabinet sera remplacé par une nouvelle Commission et un Administrateur de la politique de la concurrence qui pourront exercer sur la vie économique canadienne et les sociétés privées des pouvoirs combinés dont la portée est sans précédent en temps de paix. L'exercice de ces pouvoirs sera pour ainsi dire hors d'atteinte pour tout procédé de révision

ou d'appel. Rien dans le rapport du Conseil économique, dans le rapport Skeoch ou dans tout autre document publié jusqu'à maintenant par le ministère de la Consommation et des Corporations ne justifie un changement aussi radical en matière d'autorité et de responsabilité.

- Dans le cas des fusions, le seuil à partir duquel la Commission a le droit d'intervenir est tel qu'il y aura beaucoup trop de cas assujettis à une étude discrétionnaire éventuelle, alors qu'une petite minorité seulement seront assez importants pour justifier un simple examen préliminaire. Et dans les nombreux cas où le Cabinet a déjà approuvé une fusion, en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, (FIRA) parce qu'elle représentait un avantage important pour le Canada, la Commission pourra renverser ce jugement porté dans l'intérêt public par le Cabinet du Canada.
- Dans le cas des monopoles et des monopoles conjoints, la portée des pouvoirs prévus impliquerait que l'Administrateur de la politique de la concurrence et la Commission pourront exiger les justifications d'à peu près toute mesure, peu importe si elle est normale dans un contexte commercial, ce qui rendra la vie plus difficile à tout concurrent ou concurrent éventuel. En fait, en raison du libellé extraordinairement vague, la Commission pourrait imposer ses propres interprétations des termes conduite "appropriée" et "inappropriée" à toute société exploitée au Canada, peu importe son importance, et aucune restriction juridique ou politique efficace ne serait imposée aux décisions de la Commission à cet égard. L'incertitude qui en résulte quant à la définition d'une

conduite acceptable dans un domaine aussi vaste ne peut que réduire l'activité économique dynamique au lieu de l'accroître, comme cela est le but.

- Dans le cas de la différenciation en matière de prix, le pouvoir que l'on accorderait à la Commission d'examiner les différences de prix et d'exiger une certaine forme de justification des coûts, si de telles différences se perpétuent, est contraire aux méthodes proposées dans le rapport du Conseil économique et le rapport Skeoch. De même, selon les conclusions auxquelles est arrivé la division anti-trust du ministère américain de la Justice, l'application d'une telle méthode aux États-Unis serait préjudiciable à la concurrence, contribuerait à la rigidité des prix et donc à fixer ceux-ci à des niveaux plus élevés qu'ils ne le seraient autrement.
- Dans le cas des actions collectives, la proposition n'est pas encore équilibrée et impartiale sur le plan des positions respectives des plaignants et des défendeurs; de plus, rien, peu importe les circonstances, ne justifie, d'un point de vue pratique ou juridique, l'octroi d'un pouvoir unique à l'administrateur de la politique de la concurrence pour ce qui est de présenter sa propre action collective ou indirecte. Il suffit de combiner une procédure juste d'action collective et une application adéquate du droit public. Toute procédure supplémentaire intermédiaire accordant plus de pouvoirs à l'Administrateur de la politique de la concurrence est inutile.

1.7 Pour répondre aux difficultés soulevées ci-dessus voici quels sont

les principaux changements qu'il faudrait apporter au projet de loi:

supprimer complètement les pouvoirs accordés à la Commission en matière de monopoles, de monopoles conjoints et de différenciation en matière de prix. Les dispositions criminelles actuelles concernant les prix abusifs et discriminatoires resteraient, et les sociétés faisant partie de secteurs industriels concentrés seraient également assujetties aux dispositions sur le complot et à l'examen fait par la Commission de leurs pratiques de distribution prévu à la première étape.

supprimer entièrement l'action indirecte de l'Administrateur. Une procédure adéquate et équitable d'action collective à l'intention de parties privées cherchant à se faire dédommager de leurs pertes et le rôle des tribunaux dans l'évaluation des peines appropriées aux infractions à la Loi sur la concurrence seraient, ensemble, suffisantes sans que l'on ait besoin d'y ajouter une troisième sorte de procédures.

réduire le pouvoir autonome de la Commission lui permettant d'ordonner des changements profonds dans la structure des sociétés ou d'exiger un comportement manifeste, en limitant le pouvoir qu'elle a de présenter au Cabinet des ordonnances et des recommandations d'interdictions.

faire de la commission un organisme responsable en prévoyant une procédure d'appel permettant de corriger des erreurs de constatation des faits et permettant au Cabinet de remédier aux décisions de politiques contraires à l'évaluation de l'intérêt public faite par le gouvernement.

limiter strictement les pouvoirs de l'Administrateur à

ceux qui lui sont essentiels et soumettre ses activités à l'autorité supérieure du Procureur général au chapitre des enquêtes et des procédures criminelles et à celle du ministre au chapitre de ses activités devant la Commission. En régime parlementaire canadien, il n'y a aucune raison d'accorder à un bureaucrate des pouvoirs indépendants aussi amples que ceux que l'on propose pour l'Administrateur aux termes du projet de loi. Cela vaut surtout en matière de procédures civiles devant la nouvelle Commission.

dans le cas de fusions, la procédure fondamentale proposée est, dans l'ensemble, satisfaisante. Il faudrait toutefois limiter les pouvoirs de la Commission aux causes dont les répercussions sont nationales et à celles où les incidences d'une éventuelle fusion sont de nature à limiter sur le marché en cause toute véritable concurrence. De plus, il faudrait supprimer le pouvoir qu'a la Commission de casser une décision du Cabinet concernant l'AEIE.

le facteur primordial valable pour toutes les questions ci-dessus concerne la question de validité constitutionnelle. Cette question, à son tour, touche tant à l'équilibre fédéral-provincial adéquat par suite de la situation nouvelle créée depuis le 15 novembre 1976, que la faisabilité pratique relativement aux nombres de cas dont la Commission peut éventuellement être saisie. Compte tenu de ces trois contraintes, ce que l'on aurait de mieux à faire serait de restreindre les pouvoirs de la Commission à des questions ou pratiques de nature internationale ou interprovinciale. Quant aux actions collectives et à une cause d'action civile sous-jacente et mise en vigueur antérieurement, aucune autre démarche ne doit être entreprise pour

adopter une solution de classe avant (i) que les tribunaux n'aient établi la validité constitutionnelle de la cause d'action elle-même et (ii) qu'un membre supérieur du système judiciaire provincial n'ait étudié l'incidence sur les procédures des tribunaux et leur accessibilité.

1.8 Trois constatations principales se dégagent de ces conclusions et recommandations et de l'analyse du projet de loi C-42 qui nous y a amenés :

Le dilemme central de l'économie canadienne c'est que ce qui est important au Canada est presque toujours sans importance par rapport au reste du monde, phénomène expliquant la position de concurrence très serrée que connaissent la plupart des industries importantes de fabrication au Canada. On ne semble pas avoir tenu compte de ce fait concret dans des propositions législatives qui se caractérisent par des pouvoirs civil et criminel accrus de contrôle et d'intervention et des mesures civiles privées, nouvelles et élargies, dont la portée conjointe a été maximisée;

. on a fortement accru le rôle d'intervention et la portée des pouvoirs bureaucratiques, aux dépens des décisions politiques du Parlement et du Cabinet au détriment également des décisions d'hommes d'affaire du marché privé et d'un contrôle juridique sur les constatations de faits à propos desquelles ces pouvoirs bureaucratiques s'exercent;

. on vise à permettre un plus grand nombre d'interventions minutieuses qu'il ne sera vraisemblablement pas possible de réaliser et l'on ne reconnaît pas suffisamment que cet objectif n'est pas conforme à la création

d'un milieu d'investissement attrayant et à des activités commerciales vigoureuses.

1.9 Les recommandations particulières que nous avons faites pour améliorer le projet de loi cherchent à créer une situation plus équilibrée en donnant plus d'importance aux trois conclusions suivantes, qui, fondamentalement, sont toutes des questions relevant d'une évaluation politique et économique qui, de toute évidence, se préoccupe d'autre chose que de problèmes étroits de concurrence; voici les trois conclusions en question:

Les risques courus par le Canada, dans un avenir prévisible, sont plus grands au niveau d'une industrie canadienne n'ayant pas la force d'être compétitive sur le plan international qu'au niveau de pratiques industrielles abusives ou anti-compétitive à l'intérieur même du Canada.

Le Canada court de plus grands risques à faire intervenir un trop grand nombre de pouvoirs bureaucratiques supplémentaires dans son économie que de dépendre d'abord, comme il le fait actuellement de l'intervention législative du Parlement quand le besoin s'en fait sérieusement sentir. La deuxième façon d'aborder le problème laisse aux entreprises une grande liberté pour répondre aux réalités du marché de la façon qu'elles jugent opportune, sans que leur jugement soit mis en doute, sous réserve de règles du jeu raisonnablement claires, dont ou l'application peut faire l'objet d'un appel lorsqu'une erreur a été commise ou que l'on croit qu'il s'est produit une injustice.

. Le risque que les tensions régionales soient exagérées par un accroissement important des pouvoirs fédéraux au détriment du pouvoir

provincial sont plus grands que si on se bornait à interdire un comportement manifestement anti-concurrentiel, sans contre partie; et que si le gouvernement fédéral n'intervenait uniquement que dans les cas d'importance nationale, qui mettraient en cause le commerce international ou interprovincial.

1.10 L'industrie canadienne a perdu du terrain dans l'économie mondiale et il en a été de même pour le Canada en matière d'investissements et d'affaires. Les répercussions des changements envisagés dans la Loi sur la concurrence, quelque désirable qu'ils puissent paraître considérés séparément, doivent être tout d'abord évaluées en fonction de ces deux changements fondamentaux de la situation canadienne. La marge d'erreur à cet égard est beaucoup moins importante qu'elle l'a été à aucun moment de la période d'après guerre par suite du fait que notre système économique et politique n'a jamais été aussi vulnérable.

1.11 Il n'y a pas également d'excuse au fait de recourir à des mesures extrêmes en raison d'une prétendue insuffisance de la loi actuelle. Aucune déclaration concernant la concurrence n'a obtenu peut-être autant de crédit -- plus par suite de répétition que d'analyse -- que la proposition selon laquelle la présente Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'est révélée largement inefficace. Ce n'est pas là le résultat de notre expérience ni celle de nos clients. Bien qu'il ne soit pas possible d'obtenir des faits rigoureux, on ne doit jamais oublier qu'il est impossible de mesurer avec précision les répercussions les plus importantes du projet de loi. Cela est dû au fait que ce ne sont pas les décisions des tribunaux qui obligent à s'y conformer, mais les entreprises s'y pliant sur l'avis de leurs avocats sans intervention

gouvernementale ou ni judiciaire. Il n'existe pas de recueils de lois comparables, applicable aux monopoles créés par le gouvernement ou aux syndicats qui ait la même latitude pour abattre les pratiques anti-concurrentielles fondées sur le marché ou le pouvoir légal. En outre, les pouvoirs dont dispose l'actuel directeur des enquêtes sur les coalitions dépassent largement ceux de la police dans leur lutte contre les diverses formes de crime organisé. En outre, s'il y a eu des imperfections notables dans les répercussions pratiques de l'actuelle Loi relative aux enquêtes sur les coalitions en ce qui concerne le maintien de la concurrence, dans la plupart des cas, elles ne résultent pas de l'insuffisance de la loi ou des instruments juridiques qui permettent de la faire appliquer. L'utilisation extrêmement efficace de la loi existante dans des causes récentes faisant jurisprudence qui ont été gagnées par l'administrateur sont là pour le prouver.

2. ÉTUDE DU PROCESSUS DE RÉFORME DE LA CONCURRENCE

2.1 Il est nécessaire de procéder à une étude du long processus de réforme de la loi sur la concurrence, qui remonte au Rapport du Conseil économique de juillet 1969, pour placer dans une perspective convenable les réactions du monde des affaires au cours des six dernières années et les observations qui ont été formulées dans le présent mémoire.

2.2 Dans le processus actuel de réforme de la concurrence, il y a eu six étapes principales:

- . Rapport du Conseil économique en juillet 1969;
- . Bill C-256 présenté par l'honorable Ronald Basford (Bill Basford) en juillet 1971;

- . Première étape du projet en vue d'une nouvelle politique de concurrence pour le Canada présentée en novembre 1973 et présentée à nouveau en 1974.
- . Rapport Skeoch de mars 1976 et propositions concernant des actions collectives aux termes du projet de loi sur la politique de la concurrence dont avait été chargé le ministère de la Consommation et des Corporations (Rapport Williams) et qui avait été publié à la même époque.
- . Deuxième étape du projet d'une nouvelle politique de concurrence pour le Canada présenté en 1977 et qui se retrouve dans le bill C-42;
- . Nomination de la Commission royale d'enquête sur les concentrations de pouvoirs des sociétés (Commission Bryce), avril 1975, dont on n'a pas encore rendu compte.

2.3 Dans ce processus, il y a deux caractéristiques principales qui ont des répercussions sur les propositions de la deuxième étape:

Dans chaque cas, à l'exception des propositions concernant les demandes collectives du présent bill, les propositions législatives ont largement dépassé tout ce qui a été recommandé dans les précédentes études. En effet, à l'exception des fusions, des contrats de spécialisation et des contrats d'exploitation, les rédacteurs gouvernementaux de chaque nouvelle proposition de loi sur la concurrence semblent avoir été davantage influencés

par certains aspects de l'expérience des États-Unis et certaines propositions de réforme faites dans ce pays, qu'ils ne l'ont été par les rapports rédigés indépendamment dans le cadre canadien. En outre, les dispositions de la première étape qui couvrent le refus de négocier et les propositions de la deuxième étape relative au monopole, au monopole conjoint et aux pouvoirs mixtes de l'administrateur de la politique de la concurrence et de la commission de la concurrence, dépassent tout ce qui avait été jugé jusqu'ici nécessaire pour réglementer la concurrence aux États-Unis.

Dans chaque cas, les propositions législatives ont entraîné une opposition sérieuse, en particulier de la part du monde des affaires, mais également de la part du gouvernement de l'Ontario. Il en a résulté que dans certains milieux, le monde des affaires a semblé être contre toute réforme de la loi sur la concurrence ou même contre le maintien même de la concurrence et il paraît avoir forcé le gouvernement à faire marche arrière.

2.4 Depuis qu'a débuté, en 1966, le processus qui a abouti au Rapport du conseil économique de 1969, il y a eu également trois modifications défavorables dans les conditions économiques et politiques canadiennes:

- . L'économie mondiale est sujette à des troubles plus graves et a de plus grands dangers qu'elle ne l'a jamais été depuis la grande dépression.

- . L'économie canadienne est assaillie par de sérieux problèmes: la concurrence, la productivité, l'inflation, le chômage, l'équilibre de la balance des paiements, les faibles niveaux d'investissements et le manque de confiance des investisseurs. Elle a perdu un terrain notable et elle est beaucoup plus vulnérable que les grands pays industriels que sont l'Allemagne occidentale, le Japon et les Etats-Unis dont les économies représentent environ 2/3 de l'économie mondiale.

- . L'avenir du Canada en tant que pays uni a été mis en question par l'élection d'un gouvernement au Québec en novembre 1976, lequel se consacre à la scission du pays; il s'ensuit une spirale de mécontentement dans d'autres parties du pays, surtout dans l'Ouest.

2.5 On croit de façon générale qu'une des causes principales de ces insatisfactions économiques au Canada, surtout celles qui se rapportent à

nos concurrents principaux dans les domaines du commerce et de l'investissement, ont été les incertitudes face à l'investissement, incertitudes causées par des mesures gouvernementales surtout au niveau fédéral. De façon générale, ces dernières ont été perçues négativement à l'intérieur et à l'extérieur du Canada et démontrent un manque de confiance du gouvernement fédéral dans le secteur privé. On croit également que ces mécontentements politiques sont surtout dus à une centralisation fédérale très active mise en évidence par des mesures fortes et persistantes dans des domaines longtemps considérés comme étant de la compétence provinciale. De toute façon, les principaux changements négatifs apportés aux conditions dans lesquelles les politiques sont conçues exigent que celles-ci soient assujetties à une réévaluation soignée, surtout s'il est très évident que des politiques fondées sur la même base ont entraîné des changements négatifs..

2.6 Le rapport initial du Conseil économique traitait en ces termes des changements apportés à la Loi sur la concurrence:

- . réduire le nombre de crimes et transférer les domaines auparavant de juridiction criminelle, par exemple les fusions et le prix de vente discriminatoire à une juridiction civile et discrétionnaire, mais en se fondant sur le fait que très peu de cas auraient besoin d'être étudiés;

- . prévoir une nouvelle juridiction civile et discrétionnaire pour certaines pratiques commerciales précises;

- . étendre la portée de la loi civile et pénale de façon à inclure les services aussi bien que les biens;

- . étudier le rôle éventuel d'une action civile pour évaluer le montant du dommage réel;

- . soit obtenir une entente provinciale ou s'en rapporter à la Cour suprême du Canada en ce qui concerne le nouveau pouvoir civil et discrétionnaires afin d'en assurer d'avance la constitutionnalité;

- . insister sur le fait que l'efficacité économique constitue l'objectif principal et, sous toutes réserves, encourager les fusions sélectivement approuvées, les accords de spécialisation et les accords d'exploitation en tant que moyen d'augmenter la productivité et la concurrence internationale de l'industrie canadienne;

- . les monopoles n'ont pas besoin d'être contrôlés par des dispositions spéciales autres que l'interdiction de fixer des prix abusifs, l'interdiction de conspirer et le contrôle civil des fusions et des pratiques commerciales particulières.

2.7 Le Rapport du Conseil économique était nettement sensible au besoin d'effectuer des changements, compte tenu du contexte canadien et des considérations tout constitutionnelles que fédérales-provinciales. De plus, il insistait surtout sur le renforcement de l'économie canadienne face à la concurrence extérieure, ce par rapport à quoi d'autres objectifs, y compris la concurrence elle-même, venaient nécessairement en second lieu. Une critique importante et valable du Rapport du Conseil économique veut qu'en se limitant à des propositions assez générales, il n'a pas eu à faire face et a même sous-estimé les problèmes posés par la désignation d'un tribunal discrétionnaire pour les quelques cas où les inconvénients d'une intervention

discrétionnaire pourraient l'emporter sur les avantages.

2.8 Au contraire, le bill Basford a traité d'un point de vue très différent les changements concernant la concurrence:

- . le nombre d'activités qui auraient été assujetties à la sanction criminelle ont été portées à un chiffre presque incalculable, puisque en pratique, presque toute entente qui aurait pu réduire la concurrence, si minime qu'elle ait été réduction, aurait risqué d'être interdite;

- . une action civile comportant doubles dommages a été proposée;

- . la recommandation concernant une entente fédérale-provinciale ou la consultation d'un tribunal constitutionnel pour assurer la validité de la loi civile a été rejetée;

- . presque chaque fusion aurait fait l'objet d'une inscription et une révision;

- . le conseil économique a cessé d'insister sur une vaste conception à long terme de l'efficacité économique pour se concentrer à court terme sur la réduction des prix à la consommation.

2.9 On a donc assisté à une attaque massive du bill de toutes parts. Finalement, le gouvernement lui-même a admis que le bill était allé beaucoup trop loin. Il a alors abandonné l'idée de faire adopter tous les changements - en même temps, d'augmenter le nombre d'activités susceptibles d'être soumises à une sanction criminelle d'une manière bien éduquée de ce que prévoyait le

bill initial, de permettre les doubles dommages et d'insister surtout sur les réductions de prix à la consommation, par exemple le test de l'activité économique acceptable.

2.10 Il n'a pas toutefois abandonné sa position ferme sur les questions suivantes:

- . la constitutionnalité et son opposition au renvoi au tribunal recommandé;

- . le rejet des appels pour rectifier des constatations de faits erronés;

- . le maintien d'une Commission disposant des pouvoirs discrétionnaires les plus étendus mais comptable à personne de leur exercice.

Ces positions continuent à être une caractéristique importante des dispositions adoptées à la première étape et continuent à être les caractéristiques principales des propositions de la deuxième.

2.11 De plus, l'effet combiné des dispositions adoptées en tant qu'éléments de la première partie et du bill C-42, s'il est adopté dans sa forme actuelle, sera d'avoir augmenté sensiblement le nombre d'infractions criminelles par rapport à ce qu'il était au début du processus. De plus, dans le cas des monopoles, des autorisations pour les sociétés coopératives et des discriminations de prix, les dispositions criminelles actuelles ne seront pas transférées à des tribunaux civils. Au lieu de cela, de nouveaux pouvoirs civils, s'ajoutant à une action individuelle et collective, seront ajoutés aux

dispositions criminelles existantes. Chacun de ces résultats est directement contraire tant aux recommandations précises qu'à l'objectif général du Rapport du Conseil économique et du rapport Skeoch.

2.13 Enfin, la question controversée d'une poursuite en action collective devant des tribunaux n'a pas été renvoyée à un enquêteur indépendant et impartial ou à une personne bien informée et expérimentée en matière tant de poursuites criminelles que d'administration des tribunaux. On a plutôt renvoyé cette question à un théoricien sans expérience des tribunaux qui, le plus, était connu, au moment de sa nomination, pour s'être prononcé fortement en faveur d'une procédure juridique qui se serait éloignée considérablement des principes juridiques fondamentaux; cette personne aurait en outre créé, en matière de coalitions, un système d'incitants pour les avocats privés, en partant du principe que le gouvernement du Canada n'était pas prêt à appliquer sa propre loi à l'égard des coalitions.

2.14 L'orientation de nombreuses parties quant à l'évaluation des changements proposés dans le bill C-42, qu'étudie le Comité à l'heure actuelle reflète nécessairement les expériences des quelques dernières années. En bref, on croit en général que les hauts fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations sont à la source de propositions considérées comme allant bien au-delà d'un mandat accordé en fonction des enquêtes et des recommandations indépendantes contenues dans le rapport Skeoch et dans celui du Conseil économique, et aussi au-delà de tout besoin, qu'ils estiment justifié, d'accorder des pouvoirs vastes et incertains à ces hauts fonctionnaires ainsi qu'à une nouvelle commission. A toutes fins pratiques, lorsque les dispositions du bill C-42 ne correspondent pas aux recommandations du rapport Skeoch et à celui du Conseil économique, le changement entraîne une

augmentation du pouvoir d'intervenir contre les entreprises mais jamais une diminution de ce dernier. Il est douteux que cela se soit déjà produit avec des nouvelles lois où les propositions du gouvernement modifient et tempèrent normalement les propositions des commissions indépendantes.

2.15 Finalement, le Comité et toutes les parties en cause, devront, à cause du calendrier du gouvernement, évaluer les dispositions du bill C-42 par rapport aux industries concentrées sans pouvoir profiter de l'étude pendant deux ans faite par la Commission royale d'enquête sur la concentration de pouvoirs des sociétés. Cela signifie que les témoignages et les raisonnements importants concernant les aspects clefs du bill actuel ne seront pas disponibles dans le cadre des audiences du Comité. Dans ces circonstances, il sera important de garantir que lorsque l'on présentera un bill modifié, toutes les parties pourront se faire entendre devant le Comité si elles veulent faire des présentations découlant du rapport de la Commission Bryce ou des changements apportés au bill à la suite des audiences actuelles du Comité, et de la présentation de son rapport.

2.16 Les auteurs de ce mémoire croient fermement que les dispositions du bill C-42 concernant les activités clefs assujetties aux pouvoirs de la Commission de la concurrence et de l'Administrateur de cette politique, fusions, monopoles, monopoles conjoints, établissement des prix et actions collectives devront faire l'objet de modifications majeures. Dans ces circonstances, le succès et la crédibilité du long processus de réforme de la loi sur la concurrence dépendront des mesures que prendra le gouvernement à l'égard de ces questions dans un nouveau bill qui sera présenté lors d'une prochaine session du Parlement. Il serait tout à fait malvenu de représenter

le bill C-42 dans sa forme actuelle, et de ne pas apporter les changements que propose le gouvernement jusqu'à ce qu'aient lieu les audiences du comité sur la réintroduction du bill lors de la nouvelle session du Parlement. A cet égard, il est juste de souligner que la durée du processus de réforme de la loi sur la concurrence est attribuable à l'ingérence continuelle des rédacteurs des nombreux bills plutôt qu'à l'opposition des intérêts privés.

3. ÉVALUATION DES POUVOIRS DE LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE ET DE L'ADMINISTRATEUR DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

3.1 Les projets de modifications à la loi sur les coalitions, contenus dans la bill C-42, lorsqu'ils seront additionnés à ceux qui ont été adoptés à l'étape un, produiront un nouveau système de loi sur les coalitions, en ajoutant la dimension majeure de la révision discrétionnaire civile d'une vaste gamme d'activités et de transactions commerciales et de procédure civile, y compris les actions collectives et les actions indirectes connexes. Afin d'apporter ces changements, une nouvelle Commission de la concurrence remplacera la commission actuelle sur les pratiques restrictives du commerce et le directeur actuel des enquêtes et recherches sera remplacé par un Administrateur de la politique de la concurrence. La Commission et l'Administrateur de la politique de la concurrence exerceront chacun des fonctions nouvelles et différentes en vertu de la nouvelle loi par rapport à celles de leur prédécesseur, et chacun aura plus de pouvoirs lui permettant d'exécuter ces fonctions. Comme ces dernières sont différentes, les pouvoirs appropriés le seront aussi, ce qui fait qu'il est nécessaire dans chaque cas d'analyser à nouveau ces pouvoirs par rapport aux nouvelles fonctions et à leur place dans le nouveau système de réglementation des coalitions. En

faisant cette analyse, il ne sera pas suffisant de condamner, parce que de nouveaux pouvoirs auront été accordés, ou d'approuver parce que le même pouvoir existait en vertu de l'ancienne loi.

Commission de la concurrence

3.2 Les aspects suivant des pouvoirs de la nouvelle Commission de la concurrence méritent d'être étudiés:

- (i) la portée réelle du droit discrétionnaire d'intervenir;
- (ii) les genres de mesures correctrices qui peuvent être ordonnées;
- (iii) le droit d'en appeler des erreurs de droit ou de fait;
- (iv) l'obligation de rendre compte de la commission à l'égard de ses décisions sur des questions touchant la politique économique;
- (v) le bien-fondé des pouvoirs qui ne sont pas inhérents à sa propre procédure.

L'analyse des pouvoirs de la Commission dans cette section se limite aux aspects globaux des principes. L'analyse détaillée de l'application de ces pouvoirs aux fusions, aux monopoles, aux monopoles conjoints et à la distinction en matière des prix est faite dans les sections respectives qui traitent séparément de ces sujets.

3.3 L'étendue de l'intervention possible de la Commission est trop vaste pour diverses raisons:

- a) la portée s'étend au-delà du commerce international et inter-provincial à des questions touchant uniquement le commerce local au sein d'une

seule province. Cela expose la compétence de la Commission au désaveu constitutionnel. En outre, trop de cas seraient présentés à cette dernière et elle ne saurait faire un travail de qualité. Une commission nationale devrait se préoccuper uniquement des questions ayant des conséquences nationales, et éviter d'appliquer des objectifs conçus à l'échelle nationale à des questions d'intérêt local:

b) les normes ou critères en fonction desquels la Commission est censée évaluer les activités commerciales sont trop vastes et trop vagues, ce qui laisse une trop grande marge pour l'application des valeurs et des concepts purement personnels ou subjectifs;

c) le premier palier d'intervention est trop bas dans le contexte canadien, compte tenu de ses marchés plus petits et plus dispersés. Le droit d'intervenir doit se limiter aux cas ou aux incidents (y compris les pratiques commerciales actuellement assujetties à l'examen) qui entraînent une diminution considérable de la concurrence, plutôt qu'à tous ceux qui ont simplement une incidence substantielle sur la concurrence et où, malgré de telles répercussions, la concurrence reste efficace.

Les pouvoirs de la Commission vont au-delà de ce qui est souhaitable, nécessaire ou efficace à l'égard de l'incidence constitutionnelle, de la clarté des normes et de l'importance des répercussions.

3.4 Non seulement la Commission est-elle autorisée à intervenir dans un trop grand nombre de cas et selon des critères trop vagues, mais elle - détient en outre des pouvoirs trop étendus lui permettant d'imposer des changements dans la structure ou l'orientation commerciales. La raison

principale en est l'inefficacité de l'appel, tant du fait de l'imprécision des normes que de l'absence de véritables appels. Dans ces conditions, aucune commission ne doit avoir le pouvoir de contraindre des sociétés à se départir d'éléments d'actif ou d'entreprises, ni de prendre aucune autre mesure qu'elles n'adopteraient pas normalement pour réagir aux forces du marché. Interdire certaines activités est une chose, contraindre à des actions positives en est une autre. Les pouvoirs proposés dans ce projet de loi permettraient à la Commission de contraindre à l'adoption de certaines mesures, mais, dans de nombreux cas, il n'existe aucune limite apparente à la nature de celles qu'elle peut imposer indépendamment des dépenses ou des conséquences que ces changements peuvent entraîner pour les intéressés. En effet, si elle était constituée de cette façon, la Commission aurait le pouvoir d'intervenir à volonté dans pratiquement toute entreprise et l'anéantir. Ce projet de loi confie non seulement des pouvoirs démesurés à la Commission, mais aussi des pouvoirs très étendus à la seule partie qui puisse lui soumettre des litiges.

3.5 Tout au long du processus de réforme de la politique de la concurrence, l'erreur fondamentale qui a été commise a été de ne pas reconnaître la nécessité d'interjeter appel d'ordonnances de la Commission ou de son prédécesseur. A cause d'elle, trois éléments ont été négligés ou n'ont pas reçu toute l'attention nécessaire:

- (i) Une erreur commise dans une décision basée sur des faits peut entraîner en ce qui concerne les aspects primordiaux d'une entreprise, des préjudices, en droit civil, et des répercussions, en droit pénal, conséquences qui outrepassent quelque inconvénient qu'un appel portant sur les faits et

sur une question de droit puisse faire redouter pour l'efficacité de la Commission:

- (ii) Un tel appel doit avoir un effet modérateur sur l'organisme concerné et il serait politiquement rassurant qu'il en soit ainsi car nous avons affaire à une Commission qui n'a pas fait ses preuves et qui s'appuie sur des théories dont la justesse n'a pas été démontrée;
- (iii) Si la conclusion basée sur les faits est erronée, pourquoi ne pourrait-on pas la rectifier? Pourquoi croire qu'une seule entité détient la vérité? Il ne s'agit pas d'interjeter appel devant les tribunaux parce qu'ils priment sur tous les autres, mais tout simplement parce qu'on ne peut considérer qu'un organisme ne fait jamais d'erreur. Il n'est guère douteux que la légitimité des tribunaux tient en grande partie à la procédure d'appel. Bien que pour toutes ces raisons il soit essentiel que l'on puisse interjeter appel sur une question de faits et de droit, il n'en découle pas nécessairement que, lorsque les conclusions se révèlent exactes, un appel doive être interjeté auprès des tribunaux sur l'aspect politique du pouvoir discrétionnaire qu'il faut exercer pour déterminer ce qu'il faut faire. Un appel interjeté devant les tribunaux sur le pouvoir discrétionnaire lui-même générerait l'objectif d'un organisme spécialisé en matière de concurrence.

3.6 La décision prise par le Parlement d'accorder un pouvoir discrétionnaire à une Commission indépendante entraîne nécessairement une délégation correspon-

dante de ses pouvoirs. Cette situation tient au fait que le Parlement a soit refusé soit été incapable de prescrire au préalable des normes auxquelles il songeait et qui auraient pu par la suite être appliquées au même titre que des textes législatifs. Il est donc essentiel que le pouvoir discrétionnaire soit délimité aussi soigneusement que possible et que, dans les cas où il reste important, il soit prévu un certain mécanisme permettant à la Commission de rendre des comptes, afin que l'indépendance dont elle doit idéalement jouir ne dégénère pas en une autonomie absolue indépendante du processus politique. Les difficultés qu'ont suscitées des organismes comme la Commission des Transports et la Commission nationale de l'énergie montrent l'importance de cette condition. Comme le pouvoir discrétionnaire en tant que tel a trait à des questions de politique économique plutôt qu'à des questions juridiques de droit et de faits, un appel interjeté devant les tribunaux ne constituerait probablement pas un mécanisme de révision approprié. La révision de ces répercussions économiques devrait plutôt être confiée à un organisme qui serait lui-même directement responsable devant le Parlement, c'est-à-dire le Cabinet.

3.7 Dans de nombreux articles, le projet de loi traduit le désir manifeste du gouvernement d'affirmer l'impartialité et l'indépendance de la Commission. La plupart des pouvoirs de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce, qui auraient compromis cette impartialité et cette indépendance, lui ont été retirés parce qu'ils étaient jugés incompatibles avec cet objectif. Il reste néanmoins un pouvoir qui doit être retiré à la Commission pour être remis aux tribunaux, auxquels il revient. Il s'agit du pouvoir qu'on a proposé de confier à la Commission et qui consiste à autoriser l'exercice par l'Administrateur de pouvoirs d'enquête extraordinaires qui lui seraient attribués en matière d'enquêtes au criminel

effectuées aux termes de la loi. Étant donné que la Commission se préoccupe exclusivement d'un domaine de compétence relevant du droit civil pour ce qu'est des pratiques qui ne sont pas spécifiquement interdites, son fonctionnement dissocié des procédures d'application du droit pénal.

3.8 Le projet de loi reconnaîtrait aussi, non seulement à la Commission plénière, mais à tout membre, tous les pouvoirs reconnus à un Commissaire en vertu de la partie I de la Loi sur les enquêtes. Ils sont étendus et n'ont toujours été associés qu'à une enquête et non à un processus de prise de décision. En principe, ils sont normalement accordés en demande du Cabinet au pouvoir responsable devant le Parlement. Ce projet de loi propose que la Commission corresponde à un tribunal d'archives, et il est inconcevable et sans précédent qu'elle détienne indépendamment des pouvoirs d'enquêtes. Un tribunal doit, par sa nature même trancher des questions qui lui sont soumises en se basant sur les preuves qui lui sont présentées par les parties en cause et sur aucun autre élément. Il n'a jamais été proposé non plus que la Commission exerce d'autres fonctions que celles qui consistent à trancher des litiges soumis à l'Administrateur.

Tout pouvoir prévu dans la loi sur les enquêtes dont la Commission exige d'être investie pour pouvoir prendre ses décisions devrait être expressément stipulé de manière à ce qu'il ne subsiste aucun doute quant à leur applicabilité.

Administrateur de la politique de la concurrence

3.9 Les pouvoirs du nouvel Administrateur de la politique de la concurrence doivent être évalués du point de vue de leur portée et des responsabilités de l'Administrateur en ce qui a trait

- (i) aux procédures criminelles
- (ii) aux procédures civiles devant la Commission,
- (iii) aux actions indirectes
- (iv) aux enquêtes générales, et
- (v) au caractère secret des renseignements.

Aux fins de cette évaluation, il importera de s'assurer que les pouvoirs qui s'appliquent à une seule de ces deux fonctions ne pourront être exercés de manière à s'appliquer à l'autre. Il importera également non seulement d'évaluer chaque pouvoir individuellement, mais d'évaluer également leur effet cumulatif possible dans des situations relatives, sous certains aspects, à l'une des fonction et à l'autre, sous d'autres aspects. Il a toujours été dangereux d'investir d'un pouvoir substantiel une personne qui cumule plusieurs fonctions dont l'une peut être incompatible avec les autres. C'est une excellente raison de réduire au minimum le nombre des fonctions et de s'assurer de la quasi-impossibilité de chevauchement entre elles.

3.10 L'étendue des pouvoirs de l'Administrateur de la politique de la concurrence, en ce qui a trait aux procédures criminelles, est, à tous points de vue extraordinaire. Ces pouvoirs comprennent le droit de perquisition et de saisie, le droit d'ordonner la production de documents et la divulgation de renseignements contenus dans des banques de données et celui d'exiger de tout

témoin qu'il réponde, par écrit ou oralement et sous serment, à toute question qui lui sera posée. Il est possible que ces pouvoirs aient été appropriés, sous certains aspects et moyennant un contrôle adéquat, au moment où ils ont été accordés. Toutefois, c'était à l'époque où la loi ne visait que les procédures criminelles, ce qui n'est plus le cas. Les pouvoirs proposés sont insatisfaisants aux égards suivants :

- (i) leur application n'est pas limitée aux enquêtes criminelles;
- (ii) il n'est absolument pas obligatoire de déclarer que l'exercice de ces pouvoirs a pour but de permettre d'enquêter sur des activités criminelles précises dont l'Administrateur a des raisons valables de croire qu'elles ont eu cours ou qu'elles sont susceptibles d'avoir cours;
- (iii) il n'existe aucune obligation visant l'obtention anticipée de la part des tribunaux d'une autorisation concernant leur exercice;
- (iv) l'Administrateur de la politique de la concurrence n'est aucunement tenu de produire sous serment les faits qui justifieraient l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires;
- (v) aucune limite n'a été fixée pour empêcher que les renseignements obtenus aux fins d'une enquête ne soient employés à d'autres fins;
- (vi) l'exercice de ces vastes pouvoirs, qui pourrait éventuellement entraîner des poursuites au criminel par le procureur général du Canada, n'est aucunement assujetti au contrôle du procureur général, et
- (vii) lorsqu'il s'avère approprié d'obliger une personne à répondre par écrit ou oralement à des questions précises, il n'existe aucune garantie adéquate que ce témoignage forcé ne correspondra pas à une auto-incrimination donnant lieu à des poursuites

au criminel ou au civil. Les anciennes garanties (qui figurent à l'article 20.2) étaient peut-être suffisantes lorsque la loi elle-même ne s'appliquait qu'aux procédures criminelles et que sa violation ne pouvait donner lieu à aucune action civile. En vertu des amendements obtenus dans le document de la première étape et dans le nouveau projet de loi, cette époque est révolue. Des pouvoirs extraordinaires sont donc délégués à un seul fonctionnaire nommé par le gouvernement qui, pratiquement, ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part des tribunaux ni de la part du procureur général du Canada. Il est inacceptable qu'une personne, surtout un fonctionnaire du gouvernement, soit investie d'un pouvoir aussi absolu de déclarer non valables des droits civils fondamentaux. Bien que le projet de loi prévoie qu'en certains cas, mais non dans tous les cas, l'exercice de ces pouvoirs doit être autorisé par la Commission, cette autorisation de la Commission n'est elle-même fondée sur aucune condition préalable adéquate ou précise et, quoi qu'il en soit, la Commission n'est pas vraiment l'organisme habilité à superviser l'exercice de tels pouvoirs à des fins d'enquêtes criminelles.

3.11 Aucun des pouvoirs relatifs aux enquêtes qui, lorsqu'ils sont bien délimités et contrôlés, s'appliquent aux procédures criminelles, n'est applicable en ce qui concerne le genre de questions dont est saisie une commission civile dont la seule fonction est d'évaluer l'équilibre des forces concurrentielles et les effets sur la concurrence de certaines pratiques qui ne constituent pas en elles-mêmes des infractions ou qui ne sont pas interdites. Des pouvoirs aussi extraordinaires, qui ont toujours trait aux droits civils, n'ont jamais été accordés en

vertu d'aucune loi lorsque ces lois s'appliquaient aux procédures criminelles ou quasi-criminelles (par exemple, le manquement délibéré à des obligations statutaires ou la non-conformité à une interdiction, comme une fraude fiscale). En outre, étant donné que les procédures intentées devant la Commission peuvent avoir de sérieuses conséquences non seulement sur les parties concernées, mais également sur l'économie canadienne, il est essentiel que le fait d'engager lesdites procédures soit contrôlé par le ministre responsable afin d'assurer qu'elles correspondent aux vues du gouvernement en ce qui a trait aux questions de politique économique. En outre, il sera nécessaire d'évaluer les pouvoirs de la Commission en ce qui concerne les monopoles, les monopoles conjoints et les méthodes d'établissement des prix par rapport aux interdictions pénales qui existent déjà dans ces trois domaines, et d'éliminer tout chevauchement afin de rendre encore plus improbable l'abus des pouvoirs relatifs aux enquêtes criminelles. L'obligation de l'Administrateur de la politique de la concurrence de ne saisir la Commission que d'affaires pertinentes n'est fondée que sur l'accès par la voie civile normale aux preuves que détiennent les personnes dont la conduite fait l'objet d'un examen de la part de la Commission.

Il existe plusieurs raisons fondamentales pour lesquelles l'action indirecte qu'on propose de permettre à l'Administrateur de la politique de la concurrence interdit tout recours et doit être abandonnée. Une de ces raisons importantes réside dans le pouvoir absolu que détiendrait ainsi l'Administrateur de la politique de la concurrence qui, dans de nombreux cas, pourrait interdire ou compromettre toute procédure criminelle, toute procédure engagée par la Commission, et les actions prétendument collectives, à moins que les sociétés n'adoptent une conduite correspondant à sa propre conception de la

bonne conduite en matière de concurrence. La possibilité de menacer les sociétés sur deux ou trois tableaux représente un pouvoir trop grand qui ne doit pas être dévolu à une seule personne. Ce pouvoir donne également à l'Administrateur la possibilité de prendre indûment des mesures d'intimidation.

3.13 Le maintien et même l'augmentation importante proposée du pouvoir général de l'Administrateur, en ce qui a trait aux enquêtes, ne sont plus nécessaires étant donné la multiplication affolante des questions relatives à la concurrence, sur la base desquelles l'Administrateur de la politique de la concurrence peut maintenant engager des poursuites devant la Commission. Il y aurait matière à promouvoir le rejet total de ce pouvoir en soutenant qu'il est inutile et qu'il peut donner lieu à des abus sur le plan de l'instruction des procédures civiles. Étant donné la portée de la nouvelle loi, ces pouvoirs ne seraient nécessaires que dans des situations très particulières. Dans ce cas, il conviendrait pour le moins que le Cabinet étudie la question et approuve l'enquête avant que celle-ci ne soit instituée.

3.14 Même en supposant que les pouvoirs de l'Administrateur de la politique de la concurrence en matière d'enquêtes soient adéquatement réduits, quant à leur portée, et qu'ils fassent l'objet d'un contrôle approprié, leur exercice permettrait au ministère de la Consommation et des Corporations d'obtenir des renseignements d'une importance vitale sur les individus et les sociétés. Il est essentiel que ces renseignements ne soient transmis, même au sein du ministère, qu'aux personnes qui doivent les connaître aux fins des activités prévues dans le cadre desquelles leur divulgation a été ordonnée. Il importe, dans une mesure encore plus grande, que les renseignements

ainsi obtenus ne soient pas communiqués aux autres ministères du gouvernement fédéral, ni à d'autres gouvernement, qu'ils soient situés au Canada ou à l'étranger, et qu'ils ne soient pas publiés, de manière à ne pas être portés à la connaissance de tiers. La seule exception à cette règle a trait à l'usage des renseignements écrits produits devant les tribunaux ou devant la Commission et à la seule condition que ces renseignements concernent les procédures dans le cadre desquelles ils ont été obtenus. Non seulement les amendements qui ont été proposés et qui concernent les caractères secrets des renseignements ne sont pas conformes à ces normes, mais ils ont un effet contraire.

4. FUSIONS

4.1 La façon dont le projet de loi traite ce sujet suit d'assez près le rapport Skeoch. Les fusions, au détriment de l'intérêt public, ne sont plus interdites par le droit pénal. Au contraire, tout projet de fusion pourra se faire, à moins que l'Administrateur de la politique de concurrence ne réussisse à convaincre la Commission du contraire. Il y a présomption en faveur des fusions, à moins que des effets anti-concurrentiels inacceptables ne soient établis. Même dans ce cas, des facteurs compensatoires, notamment une rentabilité économique, peuvent être invoqués par la Commission pour justifier sa non-intervention. Cette approche est très saine, en principe, pour trois raisons essentielles. En premier lieu, il existe une concurrence beaucoup plus vive qu'on ne l'imagine, entre les produits, après un certain délai, c'est-à-dire, une concurrence plus vive pour le même dollar courant. En second lieu, les effets continus de la concurrence internationale, sur une certaine période de temps, sont manifestes dans l'économie canadienne. En dernier lieu, les efforts du gouvernement en

matière de réglementation n'ont pas toujours été couronnés de succès à long terme.

4.2 Mais si cette approche est essentiellement saine, en principe, elle comporte deux inconvénients majeurs:

(i) Un nombre trop élevé de litiges seraient du ressort de la Commission pour quatre raisons principales:

- (a) Les fusions qui n'affectent que le commerce local dans une seule province n'ont pas été exclues;
- (b) Le seuil de base déterminant l'intervention est trop peu élevé, en ce sens que, pour une économie comme celle du Canada, il suffit qu'il subsiste une concurrence sensible, après la fusion. Il n'est pas réaliste de n'exiger qu'une réduction sensible de la concurrence;
- (c) Le critère refuge permettant les fusions horizontales, et qui a été fixé à 20% du marché d'un produit, est trop peu élevé pour être d'une aide quelconque, compte tenu surtout des définitions étroites données aux termes produit et marché par la loi, et un pourcentage aussi bas pourrait avoir l'effet contraire et réduire davantage le seuil de base. Une approche plus réaliste serait d'exclure les fusions où le double de la part de marché des sociétés fusionnant, demeure dans les mains de la concurrence restante sur le marché. En outre, le même critère refuge s'appliquerait aux fusions verticales et conglomérées, excluant ainsi toute raison d'imposer une limite horizontale. Même si les sociétés qui détiennent les deux tiers restant du marché sont relativement faibles, une rentabilité réelle et des avantages concurrentiels pourraient très bien provenir d'une telle fusion, en

forçant certaines des sociétés restantes à prendre des mesures de rationalisation ou d'autres mesures visant à améliorer leur rentabilité;

(d) La définition du terme produit devrait comprendre les substituts des produits fonctionnels afin que les définitions très étroites données au marché n'éliminent pas tout seuil de base; et

(ii) La rationalisation de l'industrie canadienne permettant l'implantation de multinationales et d'organismes d'importance suffisante pour entreprendre des innovations et pour accéder aux marchés canadiens et internationaux est un objectif national vital, si l'industrie canadienne doit être concurrentielle et si elle veut survivre. La fusion constitue le moyen le plus efficace d'arriver à une telle rationalisation. Néanmoins, en tant qu'organisme responsable de l'économie canadienne, le Cabinet ne pourra pas effectivement autoriser ou non les fusions. Il existe deux cas possibles, dans lesquels le Cabinet sera impuissant. Dans le premier cas, le Cabinet n'a rien à dire, s'il ne s'agit pas d'une main mise étrangère. Ni le Cabinet, ni le ministre ne possèdent un contrôle direct sur l'Administrateur de la politique de la concurrence, qui est libre de porter la fusion devant la Commission. Il ne peut pas modifier la décision de la Commission, une fois qu'elle a été rendue, et ne peut pas assister aux délibérations devant la Commission. Dans le second cas, l'approbation du Cabinet est nécessaire en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, s'il s'agit d'une main mise étrangère. Lorsque

cette approbation est étudiée, l'Administrateur de la politique de la concurrence peut, soit accepter la fusion du point de vue de la concurrence, soit rester neutre, soit s'opposer et perdre au profit de la décision du Cabinet. Néanmoins, une fois que le Cabinet a approuvé la fusion et qu'elle a été exécutée, l'Administrateur de la politique de la concurrence peut, même s'il a approuvé la fusion, est resté neutre ou s'y est opposé, demander immédiatement à la Commission de révoquer la fusion, et celle-ci peut ignorer le fait que le Cabinet du Canada avait déjà décidé que la fusion était dans l'intérêt national. La décision de la Commission est finale. Si elle était contraire à la décision du Cabinet, celui-ci ne disposerait d'aucun recours.

5. MONOPOLES

5.1 À l'heure actuelle, l'abus d'une situation de monopole est interdit en vertu du droit pénal. Le projet de loi ne modifie pas cette disposition. Cependant, l'Administrateur de la politique de la concurrence pourra porter devant la Commission des cas d'abus présumé du soi-disant pouvoir de monopole, bien que la société en question détienne moins de 50% du marché régional dans une seule gamme de produits. Cette disposition du projet de loi comporte quatre défauts principaux.

- (i) Il est faux de présenter ces situations comme monopolistiques ou exerçant un pouvoir de monopole. La technique visant à chercher l'appui du public ce qui permettrait d'étendre l'intervention du gouvernement semble très brutale. Aucun monopole ne s'est jamais créé aux États-Unis lorsque la société incriminée détenait moins de 75% de la part du marché en question.

- (ii) L'objectif recherché est de donner à l'Administrateur de la politique de la concurrence et à la Commission, un contrôle potentiel quasi total sur toutes les activités commerciales d'une entreprise détenant une part relativement importante d'un marché particulier. Lorsque ces dispositions seront ajoutées à celles concernant les monopoles conjoints et les pratiques de distribution adoptées au cours de la phase 1, très peu d'entreprises pourront échapper au contrôle potentiel de toutes leurs activités importantes. La Commission peut intervenir et ordonner des changements de comportement ou de structure, si elle estime que le comportement commercial d'une société n'est pas conforme à ce qu'elle juge être un comportement concurrentiel approprié -non pas seulement en général- mais dans la situation particulière de la société en question, pour un certain produit sur un certain marché, à une certaine époque.
- (iii) Il est pratiquement impossible de définir clairement un comportement concurrentiel "approprié" et "inapproprié", si bien qu'il n'existe aucun moyen de restreindre la portée quasi-illimitée du pouvoir d'intervention de la Commission.
- (iv) D'ailleurs, la situation est pire, dans certain cas. Le pouvoir de cette Commission ne se contente pas seulement de permettre à l'Administrateur de la politique de la concurrence de menacer de porter l'affaire devant la Commission. Les dispositions en matière criminelle lui permettent de laisser planer cette épée de Damoclès et le fait que l'Administrateur puisse intenter une action collective indirecte concernant cette disposition d'ordre criminel, dans des circonstances qu'il peut lui-même provoquer, lui confère un pouvoir considérable qui peut contraindre les sociétés incriminées à se plier aux

critères de comportement commercial de l'Administrateur.

5.02 Ces propositions devraient être comparées à celles qui figurent dans le rapport du Conseil économique et dans le rapport Skeoch. Le rapport Skeoch stipule qu'il n'est point besoin d'avoir de contrôle particulier en ce qui concerne les monopoles même dans le cas de monopoles réels et préconise en outre l'élimination des dispositions criminelles existantes. Le conseil suggère plutôt une double approche -- de s'en remettre à la fusion et aux dispositions régissant les pratiques commerciales visant à contrôler les comportements anti-compétitifs particuliers et à la possibilité de recommander une législation au Parlement pour traiter des "cas de dominance extrême". En fait, le Conseil économique est tout à fait sensible aux besoins politiques et à la sagesse économique en vigueur dans notre système pour limiter toute intervention aux cas les plus clairs d'abus et de laisser au Parlement le soin d'intervenir dans les cas tout à fait imprévus et extrêmes puisque en définitive c'est lui qui est habilité à intervenir. Le rapport Skeoch aurait également entraîné l'élimination des dispositions criminelles et restreint les pouvoirs d'intervention de la Commission dans le cas de sociétés jouissant d'une situation dominante, aux seules sociétés disposant d'un pouvoir non contrôlé pour choisir leur propre taux de profit ou leur part du marché -- c'est-à-dire aux véritables monopoles. L'approche la plus raisonnable aujourd'hui, étant donné l'étendue des pouvoirs qu'auront la commission en vertu de la nouvelle Loi, même si toutes nos recommandations étaient acceptées, serait de suivre les recommandations du Conseil économique. Les suggestions du rapport Skeoch -- même si elles se limitent au cas des monopoles simples constituent une section de rechange à l'approche préconisée par le Conseil économique.

Cependant les propositions contenues dans le projet de loi sont tout à fait inacceptables à moins que les Canadiens soient soudainement disposés à s'en remettre aux pouvoirs de réglementation sans précédent de la Commission en ce qui concerne une partie importante des activités du secteur privé.

6. MONOPOLES CONJOINTS

6.1 Au fond, les contrôles exercés à la foi par l'Administrateur de la politique de la concurrence et par la Commission en ce qui concerne certaines sociétés individuelles conformément aux dispositions sur les monopoles s'appliqueraient également aux monopoles conjoints. Ces contrôles seraient considérés comme existant dans le cas où quelques sociétés qui ensemble représentent une partie importante du marché pour un type ou une espèce de produit, auraient tendance à agir de leur propre initiative sans accord antérieur et de façon concertée. Tout groupe de sociétés pourrait être assujetti au contrôle de la Commission comme c'est le cas pour les monopoles individuels en dépit de l'absence de tout accord entre les membres de l'industrie et également du fait que leurs activités respectives soit parfaitement légales. La plupart des dispositions qui s'appliquent aux monopoles s'appliquent également aux monopoles conjoints.

(i) Les fausses déclarations en ce qui concerne la description d'un groupe dans le cas où ledit groupe n'existe pas ainsi que dans la description d'un monopole lorsque ce dernier n'existe pas non plus;

(ii) contrôle de la production et des industries inappliquées;

(iii) impossibilité de définir ou de limiter l'étendue de ces contrôles; et

(iv) les énormes pouvoirs placés entre les mains de l'Administrateur de la politique de la concurrence et les interactions possibles avec les pouvoirs de la Commission, les dispositions

criminelles et les actions indirectes.

6.2 Les comparaisons entre le rapport du Conseil économique et le rapport Skeoch sont essentiellement les mêmes que celles formulées pour les monopoles. Plus important, le Conseil économique, à l'encontre du rapport Skeoch n'a jamais pour aucune raison accepté l'idée si peu réaliste, et trop globale, de monopole conjoint. Cela, sans doute n'échappera pas à tous ceux qui considèrent cette disposition qui révèle de façon claire et nette le désir d'une réglementation et d'un contrôle global de l'industrie par les fonctionnaires du Ministère se réclamant de la seule théorie de la concurrence qu'ils pourront dans l'avenir définir de façon différente selon les cas particuliers qu'ils auront à étudier. De plus, cette conviction et le dévouement sans limite qu'ils exercent pour les contrôles ainsi d'ailleurs par ceux exercés par la Commission ne seront point limités par le fait qu'ils auront fermement:

a) rejeté les restrictions des activités de la Commission en ce qui concerne les échanges interprovinciaux et internationaux en vertu de la Loi de l'Amérique du Nord Britannique -- ils ont d'ailleurs toujours insisté pour avoir leur mot à dire quant aux transactions commerciales régionales;

b) rejeté tout rectificatif quant aux fautes par l'entremise d'appels interjetés près des tribunaux ou d'autres organismes constitués et

c) insisté pour entrepasser les pouvoirs du Cabinet là où ils jouent un certain rôle comme c'est le cas pour l'agence d'examen de l'investissement étranger et s'assurer qu'il ne jouera aucun rôle dans les autres cas;

d) refusé d'accepter les jugements rendus par les tribunaux en vertu du droit pénal en essayant d'échapper aux exigences de preuve en matière pénale ainsi qu'aux normes juridiques établies, par le biais de pouvoirs discrétionnaires vagues et larges échappant à toute revision judiciaire et

e) insisté sur la prise d'actions indirectes comme deuxième mécanisme d'exécution qui permettraient à l'Administrateur de la politique de la concurrence de pénaliser lourdement les parties sans prendre en considération le montant des profits des parties incriminées sans devoir respecter les normes standards de preuve en matière criminelle.

6.3 Dire que cette proposition est inacceptable et qu'elle essaie de régler les industries regroupées -- qui constituent au demeurant, une proportion importante des industries de fabrication au Canada -- est en soi un euphémisme. Il serait préférable de dire franchement que la Commission pourrait à un certain moment étudier toute situation et décider de prendre les mesures qu'elle jugerait les meilleures en l'espèce. Cette nouvelle théorie est sans précédent, non fondée et sans solution. Elle est également contraire à une diminution avouée de l'ingérence gouvernementale au lieu d'une plus grande foi dans le marché.

7. DIFFÉRENCIATIONS EN MATIÈRE DE PRIX

6.1 En vertu de la Loi actuelle, une compagnie n'est pas tenue de justifier l'existence de prix différents pour des quantités différentes mais, en pratique, une compagnie doit garantir les mêmes prix portant sur les mêmes quantités à tout ses clients concurrents, sous peine de poursuite pénale. Cela a toujours été la seule restriction imposée à la liberté de fixation des prix du vendeur en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions au Canada sauf dans les cas de prix prohibitifs et de collusion. En effet, on croit que si d'autres lois régissant les ententes et les coalitions sont observées ou mises en exécution, les forces du marché devraient déterminer les prix. En vertu des nouvelles dispositions, un vendeur devrait, dans certaines circonstances (que l'on prévoit être fréquentes) justifier les différences de prix sur des quantités différentes, faute de quoi la Commission pourrait ordonner de fournir des petites quantités aux mêmes prix que ceux pratiqués par le client le plus important. On s'accorde généralement à reconnaître que la question des frais portant sur un produit déterminé provenant d'une industrie fabriquant un ensemble de produits est une chose difficile à préciser et que de plus toute interprétation peut être extrêmement subjective.

7.2 La seule raison connue justifiant cette proposition est celle qui a pour objet de soutenir les petites entreprises même s'il est douteux qu'elle puisse véritablement^{1e} faire une fois que les effets se seront dispersés dans le système. Les effets de cette proposition prises conjointement à l'emploi continu des interdictions pénales appliquées à la discrimination des prix, risquent d'entraîner:

(i) une fixation uniforme des prix;

(ii) un accroissement de la fabrication de produits par les clients les plus importants ce qui correspond à un affaiblissement supplémentaire des entreprises manufacturières indépendantes;

(iii) dans le cas visé à l'alinéa 2. une majoration des prix aux clients (pour la plupart de petites entreprises) pour tenir compte des coûts plus élevés provenant d'une diminution du volume de production des entreprises manufacturées indépendantes;

(iv) des recettes moindres pour les entreprises manufacturières indépendantes vu la perte de transactions au profit des clients les plus importants, des prix moyens moindres étant donné l'uniformité des prix, et des frais plus importants vu la diminution du volume de production ce qui entraîne un repli des investissements dans le secteur manufacturier;

(v) à long terme soit des augmentations de prix uniformes pour les clients qui décident de se livrer à la fabrication de leurs produits ou un déclin des investissements dans le secteur manufacturier indépendant, ou les deux;

(vi) la structure de distribution, y compris la volonté de trouver de nouveaux clients peu important et de poursuivre les activités avec les clients attitrés ou encore de recourir à des distributeurs indépendants, pourrait être affectée par les ordonnances qui pourraient être rendues par la Commission.

(vii) Cela entraînerait sans aucun doute une diminution de la concurrence au chapitre des prix parce que, dans nombre des cas, aucun prix ne pourraient être modifié sans que tous le soient. Il est peu probable qu'aucune de ces conséquences ne profitent aux petites entreprises, à la concurrence et aux intérêts des consommateurs en réduisant les prix.

7.3 Le concept du contrôle réglementaire de la différenciation en matière de prix ne faisait pas partie des recommandations du Conseil économique. Ce dernier a recommandé l'abrogation des dispositions faisant de la discrimination en matière de prix un délit criminel pour en faire un délit civil relevant de la Commission. M. Skeoch avait fait des propositions peu communes concernant la discrimination en matière de prix en rapport aux coûts réels à long terme lesquelles propositions après une étude minutieuse, se sont révélées inapplicables. Les dispositions sur la différenciation en matière de prix contenues dans le projet de loi ne se fondent pas sur les propositions du rapport Skeoch, mais sur une expérience américaine basée sur les lois sur la dépression adoptées à l'époque de la création des chaînes de magasins qui abondent maintenant au Canada comme aux États-Unis. En fait, selon la recommandation du rapport Skeoch, si l'on refusait d'adopter leur proposition visant à abroger les dispositions actuelles faisant de la discrimination en matière de prix un délit criminel, le seul choix possible serait de conserver telles quelles ces dispositions.

Il est également important de noter que la division anti-trust du Département de la Justice des États-Unis s'oppose vigoureusement au maintien des dispositions sur la différenciation en matière de prix basées sur la justification des coûts parce qu'elles sont anti-concurrentielles et, en fait, contribuent au maintien des prix à leur niveau actuel et favorisent les activités parallèles qui sous-tendent le concept de monopole. En fait, les disposition sur le monopole de groupe et la différenciation en matière de prix font double emploi, ce qui prouve que les deux principes sont mal conçus.

7.4 Encore une fois, comme pour les monopoles et les monopoles conjoints, les pouvoirs dévolus à la Commission, le maintien des dispositions criminelles et l'action collective proposée confèreraient des pouvoirs pratiques énormes à l'administrateur de la politique de la concurrence concernant les politiques de fixation des prix des entreprises.

8. ACTIONS COLLECTIVES -- CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

8.1 La première étape des procédures de réforme de la politique de la concurrence introduisait pour la première fois une action collective pour supprimer les coalitions. Nous avons constamment estimé que cette question ne devait pas relever du Fédéral, mais qu'elle incombait aux provinces, d'après la constitution. Cela demeure également vrai de l'extension des poursuites civiles en actions collectives. Le recours convenable, qui peut encore être adopté avant l'introduction des actions collective est un renvoi de l'affaire devant les tribunaux afin que les différentes parties n'aient pas à subir des dépenses injustes d'ordre constitutionnel, puisqu'il est extrêmement possible de la Cour

suprême du Canada estimera la poursuite au civil invalide. À part des questions de constitutionnalité, certaines formes de règlement par actions collectives sont largement acceptables, pourvu qu'elles soient également réparties entre les parties, quoique le secteur des affaires ait des réticences à cet égard à cause de l'expérience américaine.

8.2 Le Conseil économique n'avait pas proposé d'actions collectives, et Skeoch ne les avait pas examinées en détail, quoique son rapport était dans l'ensemble sur la réserve et sceptique à cet égard sinon nettement négatif. Les actions collectives avaient été officiellement proposées pour la première fois dans le rapport Williams, que le ministère de la Consommation et des Corporations avait commandé à un avocat en matières commerciales, homme célèbre et compétent que l'Association des consommateurs du Canada avait à l'origine contacté à propos de cette question.

Les propositions étaient extrêmes, et nettement en faveur des plaignants, dans lesquelles ils voulaient créer des exceptions fondées sur un système d'encouragement aux avocats ce qui aurait été en infraction avec les principes juridiques fondamentaux. De plus, ils prévoyaient que l'Administrateur serait chargé d'actions collectives indirectes n'exigeant ni la preuve des dommages individuels ni la possibilité de compensation pour les personnes lésées.

8.3 Les propositions du Bill constituent une amélioration de la position extrême du rapport Willians, mais elles ont encore deux défauts principaux;

(i) elles ne sont pas encore équitables pour toutes les questions essentielles; et

(ii) elles prévoient une action indirecte de l'Administrateur, contraire à la séparation traditionnelle des actions privées et des procédures d'applications des Lois, ce qui entraîne aussi des pouvoirs supplémentaires inutiles aux mains de l'Administrateur.

8.4 Notre point de vue sur tous les aspects des propositions relatives aux actions collectives, et les actions indirectes proposées, est exposé en détail dans un mémoire séparé que nous avons adressé au Comité, conjointement avec MM. H. J. Hemens, G.G.E. Steele et J.W. Younger, en mai 1977.

9. RECOMMANDATIONS

9.1 Les dispositions de la phase 1 qui ont conféré des pouvoirs étendus à la Commission actuelle sur les pratiques de distribution et les dispositions du Bill C-42 concernant les fusions, les prétendus monopoles et les monopoles conjoints (qui, pour des raisons pratiques, engloberont la plupart des principales industries canadiennes productrices de biens), ainsi que la fixation des prix équivalent collectivement à accorder à la nouvelle Commission de la concurrence un pouvoir de contrôle pratiquement total sur la plus grande partie du secteur privé de notre économie qui n'est pas actuellement réglementée, sous réserve seulement du pouvoir discrétionnaire de l'Administrateur de la concurrence qui doit décider des questions dont il saisira la Commission.

Pourtant actuellement on prétend que cette méthode est favorable au marché, et qu'elle constitue le seul moyen d'éviter une réglementation croissante des entreprises par le gouvernement! Malheureusement, il y a des raisons de croire qu'on ne se rend pas encore compte au sein du gouvernement et à l'extérieur, de ses répercussions politiques et économiques éventuelles. À cet égard, la situation est analogue à la réforme fiscale et au Bill sur les coalitions initialement présenté par M. Basford en 1971. Dans le cas de la réforme fiscale, en dépit de tous les changements, le Cabinet n'a jamais réellement compris ce qu'il avait adopté. En effet, le présent budget supprime un des principaux changements apportés au régime fiscal en 1971, puisque les critiques formulées à l'époque du sujet de l'excessive complexité et de la minutie des dispositions, s'avèrent justifiées cinq ans plus tard.

Le résultat de l'analyse précédente indique la nécessité d'effectuer des modifications destinées à amoindrir les conséquences politiques, économiques et juridiques défavorables de cette extension envisagée des droits d'intervention. Ces modifications devraient être destinées à permettre d'atteindre les principaux objectifs suivants

(i) limitation de l'intervention discrétionnaire aux cas où les répercussions sur la concurrence sont nettement graves;

(ii) élimination du risque que les pouvoirs de la Commission ne s'avèrent anticonstitutionnels en excluant de sa compétence le commerce local et les biens immobiliers;

(iii) prévoir le plein appel aux tribunaux pour les questions de fait et de droit, mais que cet appel ne soit pas soumis au pouvoir discrétionnaire de la Commission elle-même; et un autre recours en appel au Cabinet sous réserve du pouvoir discrétionnaire lui-même, dans le cas où des ordonnances portant sur des fusions (et des monopoles si toute disposition civile prévoyant le monopole demeure) et sur les lois et les politiques extérieures;

(iv) restriction aux seules enquêtes au criminel, de l'utilisation des pouvoirs extraordinaires de l'Administrateur de procéder à des enquêtes, et seulement dans des situations admises judiciairement et sous la surveillance du procureur général du Canada;

(v) assujettissement des activités de l'Administrateur au contrôle du ministre dans la mesure où elles concernent la Commission;

(vi) prévoir la protection requise des droits civils fondamentaux en ce qui concerne le caractère confidentiel des documents, l'incrimination de l'intéressé par lui-même, des audiences équitables et l'impartialité de l'organisme chargé de prononcer un jugement et

(viii) la suppression du recoupement inutile des juridictions civile et criminelle

9.3 Les modifications juridiques possibles sont proposées dans le paragraphe suivant, non pas comme étant l'unique moyen d'appliquer les objectifs précédents, mais afin d'assurer une base juridique précise permettant de prendre des mesures appropriées.

Les raisons juridiques justifiant ces modifications particulières sont également exposées brièvement et illustrent l'orientation et l'analyse juridiques que renferment les parties précédentes du présent mémoire. En outre, il y a des propositions qui exposent les particularités des modifications nécessaires, dont on n'a pas essayé de donner le libellé exact, car cela s'est avéré impossible à cause de la période relativement brève prévue pour l'étude du Bill, et en raison de sa complexité, de sa portée et de ses conséquences générales éventuelles.

MODIFICATION ET RAISONS PRÉCISES

9.4 DÉFINITION RÉVISÉE DE PRODUIT (article -2)

-- L'article 2 devrait être modifié en ajoutant les termes suivants à la définition de "produit";

"et, à moins que le contexte en exige autrement, tous les articles et services qui leur sont fonctionnellement concurrentiels ou qui peuvent raisonnablement leur être substitués"

- En même temps, l'article 31.2 (2) qui a d'abord été présenté dans la phase 1 des modifications de 1976, devrait être retranché, car il est désormais inutile.

Ces deux modifications éviteraient une définition trop étroite du produit -- et permettraient à la Commission, dans tous les cas appropriés, de considérer les produits qui se livrent une concurrence

réaliste sur le marché pour déterminer l'opportunité d'une ordonnance. La modification de la définition de l'article 2 est préférable au libellé semblable que l'on trouve à l'article 31.2 (2) parce que l'effet de ce dernier est de limiter l'aide apportée par la définition à cet article seulement, alors qu'elle devrait s'appliquer à toutes les pratiques commerciales contestables et interdites. De plus, le fait de limiter la définition à un seul article pourrait rendre inapplicable la jurisprudence actuelle qui permet aux cours en vertu d'autres articles de la Loi (surtout les articles d'interdiction) d'envisager des substituts fonctionnels raisonnables dans des cas appropriés. Si la définition n'est pas révisée, il y a le danger que chaque produit de marque et chaque produit ayant une caractéristique légèrement différente puissent être considéré comme le seul produit dont il faudrait tenir compte pour déterminer les effets sur la concurrence. Ce serait irréaliste, car de tels produits sont en fait en concurrence avec de nombreux autres. Il se pourrait aussi qu'un nombre trop grand de cas soient soumis à la Commission.

9.5 Révision pour rendre les pouvoirs de la Commission conformes
à la Constitution (nouvel article 31.10)

-- l'article 31 devrait être modifié par l'addition du nouvel article 31.10 qui se lirait comme suit:

"La Commission ne doit pas édicter d'ordonnance en vertu des articles 31.2, 31.3, 31.4 ou 31.7] à 31.77 relativement à des actes ou à des pratiques mentionnés dans ces derniers si de tels actes ou pratiques ne concernent que des biens immobiliers ou à moins que de tels actes ou pratiques n'aient trait à des transactions liées au commerce

interprovincial ou international".

Une telle modification corrigerait avec efficacité la défectuosité constitutionnelle des pouvoirs de réglementation de la Commission en prévoyant l'exclusion du commerce local et d'autres questions relatives à la propriété et aux droits civils qui sont également de nature locale. Elle réduirait également le nombre des cas éventuellement soumis, à ceux qui pourraient être considérés de portée nationale, et non purement locale. Si cette modification était apportée, on éviterait le danger actuel d'annuler complètement en raison d'un empiètement constitutionnel les efforts de dix années pour créer une commission civile ayant juridiction sur les questions de concurrence.

9.6 Disposition relative aux appels des ordonnances de la
Commission (Nouveaux articles 31.11 et 31.12)

Il faudrait encore modifier l'article 31 en y ajoutant les nouveaux articles 31.11 et 31.12 de la façon suivante:

"31.10(1) Toute ordonnance de la Commission rendue conformément aux articles 31.2, 31.3, 31.4, 31.5, 31.6, 31.7 et 31.71 à 31.77 peut faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale.

(2) La Cour fédérale peut trancher un appel,

a) en le rejetant, ou

b) en y faisant droit, et

(i) en annulant l'ordonnance, ou

(ii) en renvoyant l'affaire devant la Commission pour une nouvelle audience, intégrale ou partielle, conformément aux directives que la Cour estime appropriées".

(3) Aux termes de cet article un appel doit être présenté sur dépôt d'un avis d'appel au greffe de la Cour dans les 30 jours qui suivent la date de l'ordonnance, objet de l'appel, et doit être régi mutatis mutandis par les Règlements de la Cour fédérale applicables aux appels aux termes de l'article 27 de la Loi sur la Cour fédérale.

"31.11 De plus, ou pour remplacer l'appel prévu à l'article 31.10(1), il peut être fait appel auprès du gouverneur en conseil d'une ordonnance de la Commission rendue en vertu des articles 31.5, 31.6 ou 31.71 à 31.73 et le gouverneur en conseil peut trancher cet appel comme bon lui semble".

La première des modifications ci-dessus corrige les points faibles de l'appel des ordonnances de la Commission à l'égard des pratiques commerciales révisables en assurant un appel complet d'après les faits.

A l'heure actuelle, cet appel est régi par l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale qui permet d'interjeter appel sur des questions de faits, uniquement si la Commission découvre quelque chose qui n'a aucun rapport avec le sujet dont elle est saisie ou agit de façon perverse ou capricieuse. L'appel que propose la modification, même s'il permet de réparer les erreurs de faits, n'autorise pas la Cour d'appel d'interférer avec le recours discrétionnaire que la Commission estime approprié. En ce qui concerne les mesures à prendre dans une situation donnée, les tribunaux n'ont pas leur mot à dire, et la Commission conserve son pouvoir discrétionnaire.

La deuxième modification prévoit un autre genre d'appel qui s'applique exclusivement aux ordonnances de la Commission relatives aux fusions et aux monopoles (si les dispositions sur les monopoles et les monopoles conjoints subsistent) et l'application des décisions, lois et directives étrangères. Comme ces ordonnances peuvent influencer sur la stratégie économique du pays ou avoir des répercussions politiques sur le plan international, la modification, si elle est adoptée, devrait laisser au Cabinet la décision finale en cas d'interventions de ce genre.

9.7 Révision pour limiter et contrôler les pouvoirs d'enquête criminelle de l'Administrateur de la politique de la concurrence. (Article 5, nouveaux articles 51.1, 27, 47 et 47.1(2))

L'article 5 serait modifié par l'adjonction des nouveaux paragraphes (3) et (4) de la façon suivante:

- "(3) Dans le cadre de ses responsabilités en matière d'enquêtes et de procédures criminelles ci-après décrites, l'Administrateur de la politique de la concurrence relève du procureur général du Canada.
- (4) Dans le cadre de ses responsabilités en matière d'enquêtes et de procédures civiles devant la Commission ci-après décrite, l'Administrateur de la politique de la concurrence relève du ministre."

Ces deux amendements ne visent qu'à préciser le palier de responsabilité dont relève l'Administrateur de la politique de la concurrence eu égard à ses devoirs statutaires. Quand ce dernier est autorisé à recourir à des pouvoirs pénaux extraordinaires, il relève du procureur général du Canada. Dans les affaires visant à juger le comportement civil non illicite d'un particulier, l'Administrateur relève du ministre. Les pouvoirs dévolus à l'Administrateur dans ce projet de loi sont trop vastes pour être dissociés du système de responsabilité ministérielle.

Il faudrait ajouter un nouvel article 5.1 qui serait libellé comme suit:

- "5.1 (1) les pouvoirs dévolus en vertu des paragraphes 9(1), 10(1), 10.2(2) et 12(1) ne devront être exercés par l'Administrateur de la politique de la concurrence que s'il n'en a été d'abord autorisé par le tribunal, aux termes de la partie V.1
- (2) le tribunal ne peut autoriser l'Administrateur de la politique de la concurrence à exercer les pouvoirs décrits au paragraphe (1) ci-dessus que si celui-ci

prouve au tribunal, sur présentation unilatérale d'une attestation assermentée,

(i) qu'il a de bonnes raisons de croire qu'il existe dans les lieux où l'Administrateur de la politique de la concurrence tente de pénétrer un document qui servira à prouver qu'un délit criminel précis a été commis aux termes de ladite loi;

(ii) qu'il a de bonnes raisons de croire que l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu des paragraphes 9(1), 10.2(2) et 12(1) servira à prouver qu'un délit criminel précis a été commis aux termes de ladite loi.

(3) Les preuves ou les renseignements obtenus par l'Administrateur de la politique de la concurrence ou par son intermédiaire grâce aux pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu du paragraphe (1) ci-dessus, mais sans avoir obtenu au préalable une autorisation en vertu du paragraphe (1), ne seront nullement admissibles comme preuve par un tribunal.

Ces modifications empêchent l'Administrateur de la politique de la concurrence d'abuser de ses pouvoirs extraordinaires d'enquête en matière d'infractions criminelles à ladite loi.

En outre, un contrôle judiciaire, conformément aux recommandations faites en 1968 par l'Ontario Royal Commission Inquiry into Civil Rights (La Commission McRuer) restreint l'exercice de ces pouvoirs. Le libellé de cet article est comparable à celui que l'on trouve dans le Code criminel au sujet de la question des mandats de perquisition. Enfin, il est clairement stipulé que les témoignages obtenus par

violation de ces conditions sont inadmissibles dans toutes les procédures subséquentes.

-- Le paragraphe 27(3) de la loi serait modifié par l'addition de l'expression suivante:

"d'une poursuite criminelle en vertu de"
à la suite du mot "fins" à la septième et à la treizième ligne du paragraphe.

Cet amendement assure le respect du caractère confidentiel des renseignements et témoignages obtenus par l'Administrateur et son personnel et restreint expressément son utilisation aux procédures criminelles dans les tribunaux canadiens. Il va de soi qu'il serait logique de modifier parallèlement l'article 47.1 afin d'interdire la divulgation de renseignements confidentiels obtenus de la même façon des autorités judiciaires étrangères; une telle disposition constituerait une suite logique à l'acceptation du principe général du respect absolu du caractère confidentiel des renseignements obtenus. Ces principes ont toujours été considérés comme inviolables avant le bill C-42.

-- L'article 47 devrait être aboli et remplacé par l'article 47.1 qui serait libellé comme suit:

"47.1(1) en vertu du paragraphe (2) et moyennant l'autorisation du gouverneur en conseil, le ministre peut conclure avec des gouvernements étrangers des accords relatifs à l'élimination d'atteintes au commerce international, par des sociétés privées, à l'assistance mutuelle en matière d'application des lois visant à sauvegarder le principe de la concurrence ou l'échange de renseignements se rapportant à ces lois.

En un mot, le pouvoir n'est dorénavant plus nécessaire, étant donné les nouveaux pouvoirs de l'Administrateur en matière d'enquêtes civiles. Et cela s'avérerait trop restrictif, le Cabinet pourrait toujours autoriser une enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes.

9.8 Révisions concernant le pouvoir des Administrateurs de la politique la concurrence en ce qui concerne les poursuites devant la Commission

Les modifications précises et détaillées sont nécessaires afin d'assurer que dans les cas de poursuite civile devant la Commission, l'Administrateur soit assujéti aux règles ordinaires du tribunal qui contrôle l'accès qu'une partie peut avoir à des renseignements soumis à la surveillance ou au contrôle d'autres parties à une question. La mise en oeuvre de cette recommandation permettrait à l'Administrateur de procéder à un pré-examen de tous les documents ou preuves matérielles essentiels à la question, qui sont sous la garde ou le contrôle d'une personne dont la conduite doit être évaluée par la Commission. En outre, tous les droits normaux d'examen aux fins de la communication de pièces existeraient. Ainsi, le seul changement apporté à la position de l'Administrateur par rapport à ce qu'est présentement proposé serait de retirer les pouvoirs judiciaires extraordinaires de perquisition et de saisie du cadre civil où elles sont injustifiées. Ce changement n'entraverait aucunement l'enquête appropriée sur des faits ou preuves matérielles que possède la partie soumise à l'enquête. Il suffirait alors que l'Administrateur délivre (peut-être sous forme de plainte écrite) d'un avis en demandant la production. Un témoignage oral sur des questions pertinentes à la

plainte pourrait être obtenu au moyen d'une demande de communication de pièces, à renvoyer à un examinateur spécial ou à un agent chargé de l'audition. En comparaison, la Division anti-trust du ministère de la Justice des États-Unis, lequel est l'organisme d'application des lois anti-trust, dispose de pouvoirs tout aussi limités. On ne lui a jamais accordé de pouvoir de perquisition et de saisie dans les enquêtes civiles.

9.9 Révisions visant à éliminer les pouvoirs d'investigation de la Commission et à lui enlever son contrôle des enquêtes judiciaires
(paragraphes 9(2), 19(3), 12(1), 17 et 21)

Les paragraphes 9(2), 19(3) et 12(1) seraient modifiés de façon à éliminer toute référence à la Commission. Ils seraient remplacés par des articles appropriés de façon à préciser que l'autorisation de la Cour et non de la Commission, est requise avant l'exercice de tout pouvoir d'investigation criminelle dont il est question dans la loi. En effet, il s'agit simplement d'amendements corrélatifs servant à traduire les principaux changements suggérés dans le nouvel article 5.1 déjà proposé dans le présent mémoire.

L'article 17 sera entièrement abrogé. Il s'agit de l'article qui régleme actuellement le pouvoir qu'a la Commission d'exiger la présence de témoins devant les agents chargés de l'audition afin qu'ils témoignent au cours des enquêtes. Comme on l'a déjà dit, la Commission ne devrait pas être chargée lorsque des enquêtes criminelles sont en cours. Lorsque l'enquête concerne une requête civile en suspens devant la Commission, ce pouvoir serait également inutile puisque l'Administrateur de la politique de la concurrence pourrait contraindre les témoins à comparaître

devant un examinateur spécial en suivant les procédures normales des tribunaux régissant la communication de pièces. Au lieu de l'article 17 actuel, on pourrait facilement rédiger une disposition appropriée assujettissant les poursuites civiles devant la Commission aux règlements de la Cour fédérale régissant la production et la communication de pièces pour des demandes similaires présentées aux tribunaux.

L'article 21 serait abrogé. Il s'agit de l'article qui confère à la Commission et à ses membres les pouvoirs statutaires d'investigation détenus par un commissaire en vertu de la première partie de la Loi sur les enquêtes. Comme on l'a expliqué déjà dans le corps du présent mémoire, le pouvoir de faire enquête est sans exemple dans d'autres cours d'archives et il est incompatible avec l'impartialité attendue de la Commission lorsqu'elle doit prendre des décisions fondées sur des preuves qui lui sont apportées au cours d'une audience publique.

9.10 Révision visant à modérer le règlement sommaire des questions
de caractère confidentiel (paragraphe 10.1(2))

Le paragraphe 10.1(2) serait modifié en remplaçant le nombre "soixante" par le chiffre "dix" à la 16^e ligne du paragraphe.

(2) Le ministre doit s'assurer que tout accord prévoyant un échange de renseignements respecte scrupuleusement les dispositions visant à sauvegarder le caractère confidentiel des documents, au paragraphe 27(3) ci-dessus".

L'article 47.1 a été modifié pour les raisons décrites ci-dessus. Le retrait de l'article 47, qui traite des pouvoirs relatifs aux enquêtes générales, est recommandé pour les raisons données dans le corps de ce mémoire.

Il va de soi que cette modification doit être apportée. Elle permet simplement à une partie qui peut invoquer le secret professionnel de bénéficier d'un délai raisonnable pour faire face à la saisie. Il est tout à fait déraisonnable de n'accorder qu'un délai de dix jours, après lequel le secret professionnel ne peut plus être invoqué pour la simple raison qu'une requête n'a pas été présentée. Dans de nombreux cas, il faut des semaines avant que tous les documents saisis puissent être lus, et nous ne parlons même pas de l'étude qu'il faut en faire compte tenu du secret professionnel. En outre, il se peut que les seules personnes en mesure d'étudier ces questions soient absentes ou occupées ailleurs. Etant donné l'attitude des responsables du Ministère devant la réforme, un esprit méfiant pourrait aisément conclure que l'article a été rédigé dans le but de fouler aux pieds le droit au secret professionnel.

9.11 Révision de la disposition portant sur un témoignage pouvant servir à incriminer son auteur (article 20(2))

-- L'article 20(2) doit être abrogé et remplacé par ce qui suit:

"20(2) Nul n'est dispensé de comparaître et de rendre témoignage et de produire des livres, documents, archives, autres pièces ou choses en conformité de l'ordonnance du tribunal ou d'un membre de la Commission, pour le motif que le témoignage verbal ou les documents ou choses requis de lui peuvent tendre à l'incriminer ou à l'exposer à quelque procédure ou pénalité, mais une personne sera réputée avoir refusé de répondre à une question qui lui est posée si elle prétend que la réponse qu'elle fournirait peut tendre à l'incriminer ou à établir sa responsabilité dans une poursuite civile, et nul témoignage oral ainsi exigé ne peut être utilisé ni ne constitue un élément de preuve recevable contre cette personne dans toute poursuite criminelle intentée par la suite contre elle, sauf dans une poursuite pour parjure en rendant un tel témoignage ou dans une poursuite intentée en vertu du Code criminel à l'égard d'un tel témoignage. S.R.C. c. C-231, art. 20; 1974-1975-1976, c. 76, art. 8."

Les nouvelles procédures prévues dans la loi expliquent le pourquoi de cette modification. Auparavant, quand seules des poursuites aux criminels pouvaient permettre de contraindre une personne à témoigner, le témoin qui avait ainsi comparu contre son gré était suffisamment protégé contre une éventuelle utilisation de son témoignage. De nos jours, la loi pouvant donner lieu à des poursuites tant aux civils qu'aux criminels, il semble ne faire aucun

doute que l'on doit ne prévoir des mesures de protection contre d'éventuelles poursuites intentées en droit civil. Il faut aussi souligner que la modification proposée ci-dessus n'offre que la protection minimale recommandée dans le rapport définitif de la Commission McRuer sur les droits civils.

9.12 Révision des critères utilisés pour déterminer qu'il y a eu fusion (Article 31.71)

-- Le paragraphe (2) sera abrogé et remplacé par ce qui suit:

"(2) Le présent article s'applique uniquement aux fusions non encore réalisées avant l'entrée en vigueur de la loi, et qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence

a)

b)

c)

d)

et qui a ou peut avoir pour effet immédiat de donner aux personnes parties à la fusion plus du tiers de tout marché principal où les parties à la fusion faisaient auparavant affaire."

Telle qu'elle a été décrite dans le texte précédent, cette modification signifie que dans les cas où une concurrence réelle demeurerait, la Commission n'aurait aucun rôle à jouer.

-- Le paragraphe 3 serait modifié et remplacé par ce qui suit:

"(3) ... la Commission ... peut, après avoir constaté que des personnes ont réalisé ou s'apprêtent à réaliser une fusion visée par le présent article, sous réserve du paragraphe 5, rendre une ordonnance leur enjoignant:

- (a) de ne pas procéder à la fusion, ou
- (b) de dissoudre la fusion, ou
- (c) sous réserve de son autorisation, de liquider les éléments d'actif qu'elle indique et selon les modalités qu'elle prescrit.

Cette modification vise uniquement à réduire le recours qui s'offre à la Commission pour liquider des éléments d'actif. Le pouvoir d'ordonner la dissolution demeure et il est suffisant dans le cas des fusions déjà réalisées. Néanmoins, lorsque la Commission et les sociétés qui se sont fusionnées sont d'accord pour qu'il y ait dépossession plutôt que dissolution, la Commission a le pouvoir de mettre cette entente en vigueur. Le pouvoir absolu de restructurer une entreprise après l'avoir dissoute n'est ni acceptable, ni nécessaire.

- (5) Le paragraphe serait amendé comme suit:

"La Commission ne doit pas rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (3) lorsqu'elle a la preuve que la fusion réalisée ou projetée

- (a) a accru ou est, dans une mesure raisonnable, susceptible d'accroître sensiblement l'efficacité ou
- (b) est profitable ou est, dans une mesure raisonnable, susceptible d'être profitable d'une autre manière au Canada."

Cet amendement permettrait d'atteindre trois objectifs raisonnables:

- (i) il libère la décision requise en vertu de ce

paragraphe de toute subjectivité de telle sorte
que la Commission ne peut agir que sur la base
de preuves produites par les parties à une fusion;

(ii) il rend la condition préalable à la possibilité de l'accroissement de l'efficacité cohérente avec l'autre condition stipulée ailleurs dans la loi, notamment, celle de la possibilité raisonnable;

(iii) enfin, il permet, dans cet unique cas, à la Commission de ne pas tenir compte des effets sur la concurrence et ce, dans l'unique but de permettre une fusion qui serait autrement anticoncurrentielle s'il est dans l'intérêt du Canada de le faire. -- Les paragraphes (9), (10) et (11) devraient être supprimés. Ce sont les articles qui permettent effectivement à la Commission de ne pas tenir compte des décisions du Cabinet concernant les fusions au sujet desquelles l'AEJE fait une demande. Nos opinions à ce sujet sont exposées en détail dans les chapitres précédents de notre mémoire. En termes brefs, il ne convient pas de permettre à une Commission qui n'a de comptes à rendre à personne d'avoir préséance sur les ministres élus qui sont responsables devant le Parlement.

9.13 Révisions concernant le pouvoir de la Commission dans les cas de monopoles, de monopoles conjoints et de différenciation en matière de prix (articles 31.72, 31.73, 33 et 31.77)

--- Les articles 31.72, 31.73 et 33 devraient être supprimés. Ceci rendrait le projet de loi exactement conforme aux recommandations du Conseil économique et il ne fait aucun doute que cela constitue la meilleure méthode.

La seule solution de rechange pour ne donner à toutes fins pratiques aucun droit d'intervention indu consisterait à remplacer ces trois articles par un nouvel article 31.72 qui stipulerait:

"31.72(1) Aux fins du présent article, "monopole" désigne une situation dans laquelle une ou plusieurs personnes qui sont affiliées au sens des paragraphes 31.71(12) et (13) ont le pouvoir d'établir le taux de bénéfice ou la part du marché qui leur reviendront sans redouter que leurs concurrents aient la possibilité de s'approprier ces profits ou cette part du marché en offrant à leurs clients des conditions plus avantageuses.

(2) Lorsque la Commission, sur demande de l'Administrateur et après que les personnes visées ont eu la possibilité de se faire entendre, conclut

que des sociétés détenant un monopole se livrent à des activités qui constituent un obstacle indu et important à l'expansion du marché ou qui ont pour effet de créer ou d'accentuer des obstacles indus à l'expansion du marché et qui ne sont pas justifiées ni rendues nécessaires pour réaliser des économies sur les coûts réels résultant desdites activités, la Commission peut

(a) émettre une ordonnance interdisant le maintien de ce monopole ou

(b) recommander au ministre des Finances que tous les droits douaniers contribuant à cette situation soient levés, réduits ou remis.

ous avons exposé dans le présent mémoire les raisons pour lesquelles il conviendrait de prévoir une mesure de rechange à l'acceptation de la recommandation du Conseil économique. Cette mesure de rechange constitue à accepter intégralement les recommandations du Comité Skeoch en abandonnant uniquement le concept irréalisable qui consiste à tenter de contrôler d'une façon détaillée les secteurs de l'industrie lorsque les forces du marché, par opposition au complot, provoquent des réactions similaires au stimulus commun qu'est la concurrence. Néanmoins, il est préférable d'adopter la méthode exposée par le Conseil économique dans son rapport.

L'article 31.77, qui a trait à la différenciation en matière de prix, serait supprimé. Cela maintiendrait l'interdiction pèse actuellement sur la discrimination criminelle et serait conforme à la recommandation secondaire du Rapport Skeoch.

9.14 Abrogation des nouvelles dispositions concernant les infractions relatives à la distribution (article 38)

-- L'article 38 devrait être modifié en abrogeant les alinéas (1)b) et (6) présentés lors de la première étape. Ceci permettrait d'exclure de la catégorie des délits criminels des pratiques de commercialisation et de distribution qui sont communément utilisées et qui, de toute façon, releveraient de la Commission pour étude et règlement. Il n'est pas souhaitable fondamentalement que l'Administrateur puisse choisir entre des poursuites criminelles ou des poursuites civiles. De plus, il n'est pas logique qu'une pratique soit reconnue comme un délit criminel alors qu'elle est permise en vertu du droit civil.

9.15 Révisions pour limiter, aux poursuites criminelles, la portée des présomptions qui reposent sur les preuves prévues à l'article 45

-- L'article 45 devrait être modifié de la façon suivante:

(i) en reformulant la définition de "participant" afin qu'elle se lise comme suit:

"participant" désigne tout prévenu contre lequel des procédures ont été intentées en vertu de la présente loi et, toute personne qui, bien que non accusée, a, d'après ce qu'allègue l'inculpation ou l'acte d'accusation, été cocomploteur à l'égard de l'infraction imputée ou a, selon une telle allégation, autrement pris part ou concouru à cette infraction."

(ii) en reformulant l'introduction du paragraphe (2) pour qu'on lise ce qui suit:

"(2) dans une procédure engagée en vertu de la présente loi ou en application de celle-ci,"
présente loi

Ces deux modifications établissent clairement que les présomptions qui reposent sur des preuves concernant les documents trouvés en possession d'une personne soupçonnée d'avoir été cocomploteur à l'égard d'une infraction en vertu de la loi sur les coalitions s'appliquent seulement.

aux poursuites criminelles. Ceci correspondrait à l'intention première du Parlement qui a adopté ces dispositions lorsque la loi se limitait au contrôle des pratiques criminelles prohibées. Il est évident que l'article ne devait pas s'appliquer aux preuves normales exigées dans les poursuites civiles privées. On devrait également reconnaître que l'article serait inutile dans les poursuites civiles devant la Commission si on permettait à l'Administrateur de la politique de la concurrence de consulter les documents de la défense comme cela se fait dans les poursuites civiles. Ceci se justifie parce que la source, la réception, l'autorité et les faits auxquels on fait allusion dans ces documents peuvent être facilement prouvés par le processus accepté de production et de communication des preuves.

9.16 Affirmation des droits complets de contre-interrogatoire sur les preuves statistiques (Article 45.3)

-- Le paragraphe 45.3(2) devrait être modifié en retirant les mots suivants:

"de toute personne qui a dirigé leur préparation".

Ces mots devraient être remplacés par les termes suivants:

"qui a participé à la préparation des pièces ou rapports statistiques".

Cette modification garantira le droit normal d'examiner des preuves présentées dans les poursuites contradictoires. L'article actuel permet simplement le contre-interrogatoire d'une personne qui a dirigé la préparation d'un rapport ou d'un dossier. Dans la plupart des cas, cette personne ne pourrait pas certifier la validité des preuves, méthodes ou procédures adoptées lors de leur préparation de sorte que son contre-

interrogatoire s'avérerait inutile.

9.17 Révisions concernant les actions collectives
(Article 39.1 - 39.23)

Aucune recommandation spécifique n'a été faite dans cet article concernant les actions collectives et les actions indirectes que pourrait intenter l'administrateur selon les mesures proposées. Ces dernières sont exposées en détail dans le mémoire que nous avons soumis au Comité en collaboration avec MM. Hemens, Steele et Younger et auquel nous avons déjà fait mention à la page 52. La meilleure solution serait de concéder que les actions civiles relèvent de la compétence provinciale et d'abroger la disposition adoptée lors de la première étape. Puisque cette mesure s'avérerait probablement trop difficile au point de vue politique, la meilleure solution serait de déterminer la constitutionnalité de l'action civile avant d'adopter la procédure d'action collective appropriée (mais non une action indirecte), ce que nous avons d'ailleurs recommandé dans le mémoire susmentionné.

Effets de l'adoption des recommandations

9.18 Il est souhaitable de placer ces recommandations dans le contexte général de ce que le gouvernement a essayé d'atteindre au cours de ses deux étapes de réforme de la loi sur la concurrence. A deux exceptions près, ces recommandations ne modifieraient pas le fond du bill C-42 et les réalisations de la première étape. La première exception porte sur les dommages civils et la procédure des actions collectives connexes.

- On a recommandé dans le cadre du mémoire que la suppression des actions civiles ou au moins la vérification de leur validité constitutionnelle

avant de procéder à l'action collective projetée. Cette exception ne va pas à l'encontre des aspects politiques d'une action civile ou d'une procédure collective appropriée, mais vise uniquement la possibilité d'inconstitutionnalité. La deuxième exception majeure vise les pouvoirs de la Commission en matière de monopoles, de monopoles conjoints et de prix discriminatoires. Le mémoire s'oppose fortement à l'optique politique que traduisent ces dispositions, simplement parce que la Commission a des pouvoirs excessifs, qu'elle ne pourra exercer avec succès, et que l'incertitude commerciale qui en découle, entraînera une perte de dynamisme économique plus importante que les avantages que pourrait rapporter l'exercice le plus judicieux de ces pouvoirs. De plus, cette deuxième exception cadre exactement les optiques politiques du Conseil économique et des rapports Skeoch, qui ne favorisaient pas ce degré d'intervention détaillée éventuelle. Ces modifications atteindraient à peine la véritable orientation du gouvernement, et ce de deux façons: en veillant à la validité constitutionnelle des décisions, et en demeurant dans le cadre des recommandations et de l'esprit des deux rapports indépendants sur la question.

9.19 . L'idée nouvelle d'une Commission aux pouvoirs discrétionnaires fondée sur l'exercice d'une compétence civile serait préservée, et sa mise en oeuvre efficace serait améliorée par l'élimination des cas où les effets concurrentiels ne seraient pas manifestement graves ou concerneraient le commerce local. Les possibilités, sur les décisions de la commission d'être constitutionnelles seraient accrues et pratiquement assurées. La charge de travail de la Commission serait réduite, lui permettant ainsi de traiter avec un maximum d'efficacité les cas d'importance. La responsabilité politique de la Commission serait préservée par des appels au Cabinet

lorsque des effets industriels et économiques importants entreraient en jeu.

9.20 L'impartialité de la Commission serait renforcée et sa légitimité serait augmentée par l'assurance de droits d'appel normaux. La responsabilité de l'Administrateur de la politique de la concurrence serait préservée par le Procureur général du Canada et son propre ministre. Les droits civils seraient protégés par une surveillance judiciaire appropriée. Finalement, l'élimination de compétences à la fois criminelles et civiles qui se chevaucheraient par un même comportement et l'abandon de l'action indirecte proposée conserveraient les pouvoirs de l'Administrateur dans des limites nécessaires.

9.21 Si on peut atteindre ces résultats, non seulement les objectifs fondamentaux des deux étapes seront vraisemblablement servis au mieux, mais aussi les objectifs politiques légitimes du gouvernement et les intérêts du public en matière de concurrence et d'efficacité économique deviendront compatibles avec les intérêts et exigences légitimes du marché. Mais ce qui est encore plus important, c'est que le gouvernement fédéral se sera montré sensible aux exigences de la constitution et de l'équilibre fédéral-provincial, à la légitimité et à la responsabilité des systèmes juridique et politique canadiens, ainsi qu'aux limites pratiques de l'intervention du gouvernement central sur le marché.

ANNEXE AANALYSE DES LIMITES À IMPOSER
AUX INGÉRENCES DANS L'ÉCONOMIE

A.1 Selon toute perspective raisonnable, les entreprises privées se sont convenablement acquittées des fonctions qui sont censées leur revenir quant à leurs rapports avec l'offre et la demande. En effet, elles ont produit des capitaux, fourni des emplois et augmenté le volume des biens et des services privés souhaitables. Cependant, les structures du secteur privé ont subi des difficultés croissantes au cours des récentes années, dont notamment l'inflation actuelle qui constitue de nos jours le problème le plus sérieux et le plus immédiat. Il est de plus en plus possible qu'elles ne puissent plus être à même d'exercer leurs fonctions essentielles, qui consistent à consacrer une proportion importante des ressources physiques et humaines de notre économie pour assurer une rentabilité optimale, en termes de production efficace, pouvant satisfaire les préférences des consommateurs.

A.2 Cette question revêt une importance considérable dans un pays qui confère au secteur privé la plus grande partie de ses activités en matière de création d'emplois et de richesse, dans le domaine le plus vulnérable de l'économie. Dans la mesure où il peut fonctionner dans un milieu lui offrant à la fois des encouragements et une liberté d'actions, le secteur privé s'est montré réticent à s'adapter aux nouvelles conditions du marché, comportant entre autres des obligations et des exigences gouvernementales supplémentaires. Il faut en même temps souligner que la capacité d'adaptation du secteur privé comporte des limites évidentes, notamment en matière de dépenses, car il voit en fin de compte cette adaptation se traduire par accroissement des prix, à moins qu'elle ne se manifeste par une diminution de ses gains. Il faut donc faire preuve de prudence lorsqu'on ajoute aux charges du secteur privé, à une époque où les prix montent et où les revenus effectifs stagnent, lorsqu'ils ne sont pas en baisse. Dans ces conditions, il faut prendre beaucoup de précautions, et se préoccuper essentiellement de ce qui suit:

la question est-elle suffisamment importante et urgente pour justifier l'adoption d'une nouvelle loi ayant autant de ramifications que celle qui est proposée? S'agit-il d'une question urgente et

d'importance considérable en pratique, ou de considérations principalement théoriques? Est-il sage de faire peser ces nouvelles frustrations et incertitudes sur le secteur privé, gênant ainsi sa capacité d'adaptation dans une période où il lui faut déjà affronter les difficultés qu'entraînent l'inflation, la récession et toutes les incertitudes minant les fondations même du système économique mondial? En d'autres termes, les problèmes que vise cette loi sont-ils ceux-là mêmes que le secteur privé doit affronter non pas simplement à titre personnel, mais pour le bien d'une société qui attend beaucoup de lui, sans très bien comprendre les conditions de son succès.

Les intéressés sont-ils en nombre suffisamment restreint et présentent-ils des risques suffisamment importants pour justifier l'exécution de tâches administratives, ou ne risque-t-on pas vraiment de se retrouver dans la situation de la femme qui vivait dans une chaussure et qui avait tant d'enfants qu'elle ne savait que faire? Les décisions extrêmement précises qu'il faudra prendre ne risqueront-elles pas d'être confiées à un personnel jeune, inexpérimenté et anonyme, qui devra s'occuper du volume considérable de cas résultant d'une application trop généralisée des dispositions de la loi? Les délais qui en découleront ne seront-ils pas abusifs?

S'est-on suffisamment penché sur la légitimité, d'après le point de vue des personnes visées, de la manière dont la loi sera adoptée et mise en vigueur? Aura-t-on l'impression que le Parlement se soit vraiment interrogé sur ce qu'il essaye d'accomplir ou plutôt qu'il cède l'important secteur décisionnel à un organisme n'ayant pas de comptes à rendre? Existe-t-il dans cette loi des objectifs qui soient si importants pour l'assise de société canadienne qu'il faille rejeter un autre droit fondamental, celui d'interjeter appel en cas d'erreur de fait ou de droit lorsque ces droits sont prévus.

A.3 Fondamentalement, une solution satisfaisante à ces problèmes ne consiste pas à ignorer les problèmes de l'économie, ou à prétendre qu'il n'y a rien à faire pour remédier à des maux qui existent vraiment. Il faut savoir que les gouvernements ne peuvent pas seulement trouver des panacées, et se dire qu'il est dangereux de fonder des lois sur la théorie qu'il est essentiel de cerner les moindres aspects indésirables d'un domaine quelconque.

L'objectif des lois devrait être de rechercher comment elles affectent la plupart des activités, plutôt que de chercher à savoir si parfois certains risqueraient d'échapper à ses dispositions. Cette façon d'agir signifie que certaines pratiques pas très souhaitables devront être supportées, au moins à certains points de vue, mais cela n'est pas tellement différent de ce qui se passe dans certains secteurs de la vie économique et sociale. Cependant, cela signifie également que les activités de la majorité ne seront pas perturbées par une minorité. Comme on l'avait prévu, on va prendre les mesures qui s'imposent contre les injustices commises à l'endroit de personnes ou qui causent des dommages sérieux à l'efficacité et à l'intégrité du marché.

A.4 Les motifs justifiant l'exercice du pouvoir discrétionnaire peuvent être facilement élaborés par l'évaluation des quatre facteurs suivants:

- l'importance du tort qu'on cherche à réparer.
- l'efficacité relative des mesures à prendre--à quoi vont-elles réellement servir.
- les effets négatifs globaux qui résultent de l'instauration d'un pouvoir discrétionnaire qui laisse beaucoup de gens dans l'incertitude quant à savoir si l'on va y recourir contre eux, à quel moment et quelle en sera la portée.
- une décision voulant que le tort ne puisse pas être justement réparé par le recours à des règlements précis, parce qu'il n'est pas possible de stipuler clairement dans la loi ce qu'on juge acceptable et ce qui ne l'est pas.

A.5 L'impossibilité de pouvoir énoncer clairement des règlements devrait nous inviter à la prudence. Il y a danger de procéder à l'aveuglette en prétextant qu'on reconnaîtrait bien ce que l'on cherchait lorsqu'on le trouvera. Il est peut-être vrai qu'on ne peut pas tout prévoir, mais cela devrait nous inciter à redoubler de prudence et à y aller lentement. Dans l'examen du nouveau bill, il faudrait au moins supprimer les manques de clarté et réduire la portée de tout pouvoir discrétionnaire inévitable.

A.6 Jusqu'à un certain point, le recours à des pouvoirs discrétionnaires trop importants sont le reflet d'une certaine indifférence, face aux objectifs

et aux conséquences, ce qui n'est ni plus ni moins qu'une forme de paresse intellectuelle ou de laisser-aller - un refus de prendre au préalable la décision difficile quant aux objectifs à viser et le moyen le plus rapide d'y parvenir. Au pis-aller, derrière un pouvoir trop important pourrait se cacher des intentions que nous préférons ne pas exprimer ... avant l'adoption de la loi. Il se peut qu'aucun de ces éléments ne soit présent dans aucun cas particulier, mais leur éventualité devrait dicter une certaine prudence et une certaine retenue face à la portée que nous allons accorder à ces pouvoirs.

APPENDICE BANALYSE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ
ET DE L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES --

B.1 Deux aspects du bill C-42 -- l'étendue des pouvoirs dévolus à la Commission et l'élargissement de la nouvelle procédure de poursuites au civil pour dommages-intérêts par l'instauration d'une procédure d'action collective -- soulèvent de sérieuses questions d'ordre constitutionnel qui devraient être résolues à ce moment-ci, plutôt que d'attendre qu'elles soient posées par des particuliers à l'occasion de litiges éventuels. Ces questions n'ont pas été étudiées à l'étape de la première lecture et n'ont toujours pas été résolues. Il est encore temps de les régler de l'une ou l'autre des deux façons suivantes:

Les dispositions pertinentes du bill C-42 pourraient demeurer inchangées et être adoptées par le Parlement, pourvu qu'il soit précisé qu'elles n'entreront pas en vigueur tant qu'elles n'auront pas été étudiées par la Cour suprême du Canada et que cette dernière ne les aura pas déclarées constitutionnelles. Cette façon de procéder correspondrait essentiellement à celle recommandée par le Conseil économique dans le rapport dont est issu, en partie, le présent projet de loi, précisément parce que le Conseil a reconnu qu'il y avait lieu de douter sérieusement de la constitutionnalité de ce projet de loi.

Si l'on n'opte pas pour cette première possibilité, les dispositions en question pourraient être modifiées de façon que leur constitutionnalité soit accrue ou, à toutes fins pratiques, assurée, dans lequel cas il ne serait pas nécessaire de renvoyer la question à la Cour suprême.

B.2 Il y a d'autres raisons que celle de la constitutionnalité et du fonctionnement pratique qui militent en faveur de la seconde possibilité. Elles ont trait à

équilibre convenable entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les grandes questions économiques sur lesquelles le gouvernement fédéral se penche actuellement et qu'il devrait étudier encore un certain temps sont, pour le moins qu'on puisse dire, exhaustives, voire, rebutantes. Nous avons toutes les raisons de croire que ces questions seront tributaires de l'ensemble des compétences et des ressources que le gouvernement fédéral voudra bien rassembler en vue d'obtenir un résultat tout au moins satisfaisant. Le gouvernement fédéral a donc avantage à éviter de se laisser submerger par ce genre de problèmes qui, à cet égard, sont vraiment superficiels. Ils ne font que détourner l'attention sans pour autant améliorer sensiblement les principaux éléments de la politique économique nationale que seul le gouvernement fédéral peut manier.

B.3 Le problème politique consiste à se demander si le gouvernement fédéral doit chercher à atteindre un certain objectif important en essayant de s'ingérer profondément dans les domaines de compétence provinciale qui régissent le commerce local, la propriété et les droits civils. Même si nous estimons que cet objectif n'est pas réalisable, parce que les tribunaux en contesteront la constitutionnalité, avons-nous raison d'espérer un résultat contraire? Le gouvernement fédéral est-il à ce point oisif qu'il sente le besoin de réglementer les commerces local et les transactions immobilières à l'intérieur d'une province ou de créer de nouveaux droits civils pour contrôler les transactions commerciales entre les particuliers? En réalité, ces deux domaines ont toujours été considérés, sans exception, comme faisant partie du champ exclusif de juridiction provinciale. Quel serait donc l'élément de la conjoncture actuelle du Canada qui exigerait un changement aussi radical, en matière d'orientation et de politique, dont les répercussions sur l'équilibre des relations fédérales-provinciales dépasseraient largement la portée du nouveau projet de loi? En réalité, le contraire ne serait-il pas plus souhaitable que jamais depuis le 15 novembre 1976?

B.4 A moins que la Cour suprême du Canada ne renverse l'orientation presque centenaire du Conseil privé et ne fasse fi de sa propre jurisprudence, les droits

civils et le commerce local, même en matière de concurrence, continueront de relever exclusivement de la compétence provinciale. Le gouvernement fédéral devrait-il malgré cela souhaiter pareille métamorphose? C'est sans doute le premier ministre actuel du Canada qui a le mieux répondu à cette question dans son mémoire intitulé "fédéralisme, nationalisme et rationalité", dans lequel il a appuyé fermement les interprétations juridiques du Conseil privé et émis l'opinion que c'est la "centralisation administrative" même qui a été préjudiciable au "consensus canadien". Il est difficile de ne pas conclure que les pouvoirs conjoints de la nouvelle Commission et de l'Administrateur de la politique de la concurrence tel que prévu au projet de loi C-42, représentent un cas extrême de centralisation administrative agressive de la part du gouvernement fédéral. Une incidence directe est que les transactions comme les fusions dont les effets se seraient ressentis que dans une seule province ne pourraient faire l'objet de discussions directes entre le gouvernement provincial intéressé et le gouvernement du Canada. Le gouvernement provincial serait donc forcé de traiter avec la Commission au sujet d'une question provinciale qui le regarde au premier chef.

B.5 Ces opinions sur la non-validité constitutionnelle des pouvoirs du nouveau tribunal civil et de la nouvelle cause civile d'action collective introduite à la phase 1 ainsi que l'effet contraire sur l'équilibre fédéral-provincial en ce qui concerne la promulgation de ces dispositions sont confirmées par le rapport juridique de S.G.M. Grange, C.R. (son titre d'alors)* ainsi que par le commentaire introductoire de R.M. Fowler dans une publication de l'Institut de recherche C.D. Howe intitulée "The Constitutionality of Federal Intervention in the Marketplace -- The Competition Case". La prise de position en matière juridique et gouvernementale de cette opinion constitutionnelle et le commentaire introductoire sont toujours valables et parfaitement précisées dans la dernière partie du commentaire de la façon suivante:

* Approximativement six mois après avoir remis ce rapport il a été nommé juge à la Cour suprême de l'Ontario

La solution de rechange

Le rapport Grange indique que pour des raisons essentiellement juridiques dans la division constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, on peut défendre les modifications apportées aux dispositions sur les coalitions de deux façons:

Les pouvoirs discrétionnaires accordés à la Commission devraient être limités aux transactions commerciales inter-provinciales et internationales. Qu'une affaire en particulier relève d'une transaction inter-provinciale ou internationale ou encore du domaine régional, ce sera aux tribunaux d'en décider.

Les efforts visant à recourir aux compétences fédérales pour des questions de droit pénal et commercial visant à élaborer de nouvelles dispositions civiles importantes affectant les parties privées dans leurs transactions mutuelles devraient être abandonnés.

Il semblerait qu'il soit passablement clair que cette volonté, en tout cas, soit la solution finale à moins que la Cour suprême du Canada décide d'aller à l'encontre de la jurisprudence.

Toutefois, hormis cette question constitutionnelle, la question qui se pose est celle de savoir s'il s'agit d'une bonne solution en fonction des diverses manières de gouverner un pays comme le Canada pendant le dernier quart de siècle. Il y a deux bonnes raisons de penser que les résultats juridiques dont il est fait état dans le rapport Grange sont compatibles avec une approche équilibrée de la politique publique dans le domaine de la compétition. Ce rapport confirme l'idée qui prévaut depuis longtemps à savoir que ce comportement peut être clairement défini comme contraire à l'intérêt public et sujet à des interdictions et à des pénalités, il reste au Parlement fédéral de promulguer une telle loi. Jusqu'à présent, aucun tribunal n'a essayé de s'interposer devant l'exercice de cette compétence en matière pénale par le Parlement en invoquant la raison que cette question n'était pas à proprement parlé une question relevant du droit criminel.

Le rapport Grange indique également que pour ce qui est des transactions commerciales internationales et inter-provinciales, la conduite de ces transactions en ce qui concerne la distribution des marchandises et des services est assujettie à une réglementation par un organisme créé à cet effet par le Parlement. Il est hors de question que le Parlement ne serait pas compétent pour agir sur des questions d'une importance nationale manifeste lorsqu'il les considère comme telles.

Il y est également précisé que le recours aux compétences fédérales n'est pas sans limite. Et dans le contexte du gouvernement d'une société occidentale de plus en plus difficile à contrôler, les limites imposées par ce rapport sur les raisons juridiques sembleraient également être extrêmement valables du point de vue politique. Ces limites excluraient donc les transactions commerciales locales et le droit qu'une personne peut avoir sur une autre conséquemment à certaines transactions commerciales effectives entre elles.

A une époque où la centralisation des pouvoirs doit manifestement faire face à des limites d'ordre pratique indépendantes des contraintes juridiques, la question fondamentale reste de savoir si le gouvernement fédéral doit persister à étendre ses pouvoirs dans de nouveaux domaines comme ceux-là. Cette question dépasse les questions d'ordre constitutionnel qui ont, ou demeurant, été tranchées de façon contraire à la position adoptée par le fédéral dans le rapport Grange. Cette question porte sur le besoin de garantir un équilibre adéquat à nos accords institutionnels fondamentaux. Il ne s'agit pas d'une question à propos de laquelle les derniers gouvernements fédéraux se sont montrés aussi sensibles que le sérieux des temps présents l'exige."

ANNEXE C-ANALYSE DE L'INCIDENCE DES MODIFICATIONS SUR LA LÉGITIMITÉ
ET LA RESPONSABILITÉ DU SYSTÈME POLITIQUE ET JURIDIQUE

C.1 La légitimité du processus qui affecte la propriété et les droits civils de particuliers est d'une importance fondamentale dans une société qui montre, d'une façon inquiétante, une répugnance croissante à obéir aux lois et à accepter l'autorité gouvernementale. Les nouvelles normes ou exigences doivent, aux yeux de ceux qui sont concernés, avoir été établies après un examen approfondi et une perception réaliste de leurs effets probables et avoir été rédigées par des représentants élus. La nécessité d'y parvenir constitue peut-être le seul objectif important des audiences actuelles menées par le Comité sur la loi de la concurrence et notamment sur le bill C-42.

C.2 La légitimité des pouvoirs qui peuvent sérieusement affecter les activités ou la propriété d'un individu est sérieusement mise en doute si les normes ou exigences sont établies par des personnes qui n'ont jamais été élues et qui peuvent également être anonymes. Pour cette raison, la discrétion accordée à la Commission de la concurrence doit être maintenue au strict minimum nécessaire pour atteindre les objectifs essentiels. C'est pourquoi les critères de base et les conditions d'application doivent être clairement définis dans les articles pertinents de la loi. La capacité de la Commission d'adopter ce qui est en fait la politique gouvernementale et une nouvelle loi doit être limitée, tant du point de vue de sa portée que du nombre de cas où elle peut s'appliquer. Il est naturellement possible que cette approche puisse soustraire certains aspects très graves du comportement concurrentiel aux interdictions d'ordre criminel ou à la compétence civile de la Commission. Cependant, cette lacune peut être comblée par l'adoption d'un texte législatif si le cas se présente. Dans l'intervalle, la discrétion accordée à la Commission doit rester dans des limites clairement définies, pour des raisons de légitimité qui ont été exposées ci-dessus.

C.3 La légitimité du processus de prise de décision exige également un organisme de prise de décision impartial, comptable, libre et dont on peut appeler. Il faut tenir compte de quatre facteurs, si les pouvoirs discrétionnaires que le projet de loi accorde à la Commission de la concurrence doivent être équitables, responsables et efficaces :

(i) Des notions aussi importantes que la concurrence, le produit et le marché sont très vagues en elles-mêmes et leur signification ne pourra être définie qu'après un certain délai à la lumière d'un nombre très étendu et très varié de preuves et de raisonnements. Comme l'opinion de la Commission en matière de preuves et la signification de ces notions, dans le cadre de ces preuves, peuvent affecter sérieusement les activités d'un individu, il est absolument essentiel de prévoir une procédure d'appel juridique et empirique totale et non pas la procédure d'appel partielle qu'existe dans le cadre d'organismes fédéraux différemment constitués, en vertu de la Loi sur la Cour fédérale. En raison même de cette discrétion, l'expérience et les conceptions personnelles des membres de la Commission sont d'une importance cruciale. Les membres du public, notamment les consommateurs, se demanderont inévitablement quelles sont les opinions des membres qui proviennent de la communauté commerciale, alors que les entrepreneurs se demanderont quelles sont les opinions des fonctionnaires, de ceux, d'une part, qui ont une expérience en matière de coalitions et de ceux qui pensent que des erreurs empiriques ou juridiques peuvent sûrement être corrigées. Cette procédure d'appel a été considérée comme un état un minimum par la Ontario Royal Commission Inquiry into Civil Rights (la Commission royale d'enquête de l'Ontario sur les droits civils) en 1968.

(ii) L'impartialité et l'indépendance essentielles de la Commission exigent qu'elle ne participe pas à l'enquête indépendante des faits pertinents. Celle-ci doit relever uniquement du nouvel Administrateur de la politique de la concurrence. Le fardeau de la preuve devra incomber à l'administrateur qui établira les faits justifiant une intervention de la Commission. Il n'est pas

possible d'être à la fois enquêteur et juge et de rendre des jugements équitables pour tous. Le Bill C-42 représente à cet égard une amélioration importante sur la situation actuelle. Cependant, les autres pouvoirs d'enquête de la Commission doivent être également supprimés.

(iii) Il est essentiel d'établir une procédure d'appel empirique et juridique complète. Cependant, si un tribunal maintient les conclusions de faits et de droit présentées par la Commission, alors la décision de cette dernière au sujet des mesures à prendre qui sont purement discrétionnaires, ne devrait pas faire l'objet d'un appel devant un tribunal. Si la Commission se trompe sur les faits ou le droit, c'est-à-dire qu'elle se trompe au sujet d'une situation existante qui lui donne le pouvoir d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour rendre une ordonnance, il faut alors remplacer ses conclusions par celles du tribunal. Mais il ne faudrait pas remplacer le pouvoir discrétionnaire de la Commission par celui du tribunal, sinon les compétences de la Commission en matière économique pourraient perdre toute signification.

(iv) Il existe des cas où il faut en appeler du pouvoir discrétionnaire. Mais ces appels devraient être interjetés auprès du gouvernement lui-même et non auprès du tribunal. Un cas important est celui où la Commission peut rendre une ordonnance annulant une loi ou une politique étrangère applicable dans le cas en question. Nos relations internationales sont et devraient toujours relever du gouvernement. Un autre cas qui se pose est celui des fusions, étant donné les rapports critiques de rationalisation à l'égard de la politique industrielle et économique. Il devrait ainsi être possible d'en appeler auprès du gouvernement au sujet du pouvoir discrétionnaire lui-même dans ces cas, en plus d'en appeler aux tribunaux au sujet des questions de fait et de droit.

C.4 Il importe également de maintenir les exigences d'un gouvernement représentatif et responsable pour que les cadres supérieurs du gouvernement qui ont été nommés, puissent exercer légitimement leurs grands pouvoirs. En ce qui concerne les pouvoirs accordés à l'Administrateur de la politique de la concurrence relativement aux procédures criminelles, il faut qu'ils soient contrôlés par le procureur général du Canada et que, lorsqu'il s'agit de droits civils, l'exercice de ces pouvoirs soit d'abord approuvé par le tribunal afin

de protéger ces droits. En ce qui concerne les droits accordés à l'Administrateur quant aux procédures civiles devant la Commission, il faut que ces pouvoirs soient contrôlés par le ministre compétent.

C.5 La charge de l'analyse précédente est simple. Il est si facile de s'extasier devant la réalisation d'un objectif précis et désirable que l'on oublie qu'il est nécessaire de conserver les procédures légitimes qui permettent d'atteindre tous les objectifs d'une société démocratique. Le Parlement doit s'affirmer au maximum en contrôlant de près la politique fondamentale grâce à un vocabulaire juridique clairement défini réduisant le pouvoir discrétionnaire au minimum. Le Cabinet doit contrôler d'assez près l'expansion industrielle et économique. Les ministres compétents doivent surveiller et justifier les actes de représentants non élus quand les droits de parties privées sont en cause. Et les tribunaux doivent être en mesure de rectifier les conclusions de droit et de faits et de contrôler l'exercice de pouvoirs extraordinaires en s'assurant que ceux-ci ne sont exercés que lorsque l'intérêt public dépasse le cadre des droits civils normaux. Le bill C-42 contient bien des faiblesses à cet égard. Aucun véritable objectif d'une politique de la concurrence n'exige, comme le fait le bill C-42, que l'on outre passe les principes fondamentaux de la légitimité et de la responsabilité,

APPENDICE «FTE-55»

EXPOSE DE ROBERT J. BERTRAND
DIRECTEUR DES ENQUÊTES ET RECHERCHES
LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS
(Le 16 juin 1977)

Monsieur le président, avec votre permission et celle du Comité, j'aimerais dire quelques mots sur les vues que MM. Armstrong, Armstrong Friesene et Miller, attribuent au Bureau de la politique de concurrence dans leur mémoire. Je dois malheureusement dire que les vues du Bureau selon ce mémoire, ne correspondent pas à la version énoncée publiquement. Au mieux, il s'agit d'une caricature d'un aspect de notre position. Au pis aller, le mémoire Armstrong est une déformation délibérée, indigne de professeurs d'université.

Je me propose de citer des extraits de diverses allocutions prononcées au nom du Bureau ou par le ministre de la Consommation et des Corporations, qui donnent une idée exacte de notre position quant à l'importance de la concentration. J'aimerais tout d'abord citer le paragraphe qui suit immédiatement celui cité à la page 16 du mémoire Armstrong. Il est extrait des pages 39 et 40 de notre publication intitulée Propositions pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada, Deuxième étape:

Le Conseil faisait remarquer que, même si des impératifs d'efficacité nécessitaient dans certains cas une forte concentration, il convenait de tenir compte du degré de concentration pour élaborer une politique de concurrence efficace lors de la mise au point d'une politique de concurrence. Il soulignait en outre que les fusions entre concurrents ou des concurrents et les fournisseurs avaient un effet immédiat et parfois appréciable sur la structure de l'industrie considérée. Quant au rapport Skeoch-McDonald, il souhaitait qu'on se penche d'urgence sur les moyens à prendre pour s'attaquer aux fusions et monopoles nuisibles. Cependant, comme le Conseil économique, il soulignait que nombre de fusions ne nuisaient pas à la concurrence, tandis que d'autres étaient justifiées par les gains d'efficacité qu'elles permettaient.

On peut facilement se rendre compte que la question n'a pas été replacée dans son contexte dans le mémoire Armstrong, qui omet également de citer d'autres éclaircissements contenus dans le "Livre Bleu". Par exemple, à la page 16, où il est question du préambule du projet de loi C-42, nous déclarons:

Le second considérant traite de certains préalables à la réalisation des buts précédents qui relèvent plus particulièrement de la politique de concurrence. Ainsi, il faut créer une économie flexible et dynamique en éliminant les entraves à la mobilité, en protégeant la libre entreprise et en décourageant les abus de pouvoir d'ordre économique afin de rendre moins nécessaire une réglementation détaillée. Il faut cependant tenir compte, dans la poursuite de ces objectifs, de la nécessité de réaliser des économies, notamment des économies d'échelle.

J'attire votre attention plus particulièrement sur la dernière phrase ~~et~~ cet extrait. A la page 41 du "Livre Bleu" nous déclarons au chapitre des fusions:

même si

la plupart d'entre elles ne nuisent pas sensiblement à la concurrence, quelques-unes sont néfastes. Ces dernières devraient faire l'objet d'un examen approfondi et n'être approuvées que si elles permettent d'espérer des gains appréciables d'efficacité. L'évaluation de leurs effets sur la concurrence et des améliorations possibles d'efficacité nécessitent, dans chaque cas, un examen de tous les éléments en cause.

Et à la page 44, toujours sur les fusions, nous disons que

La Commission ne serait pas autorisée à émettre une ordonnance d'interdiction ou de dissolution si elle était convaincue que la fusion, et elle seule, permet de réaliser d'importants gains d'efficacité. Cependant, si un monopole effectif ou virtuel risquait d'être créé, la Commission serait habilitée à subordonner son refus de rendre une ordonnance de dissolution à une réduction des droits de douane ou d'autres barrières commerciales, ou à un autre acte irrévocable susceptible de rétablir la concurrence.

La sanction d'une telle position peut difficilement correspondre, à ce qui est qualifié, dans le mémoire Armstrong, de vue structuraliste.

A la page 45 du "Livre Bleu", il est dit précisément que la taille d'une entreprise n'est pas synonyme de pouvoir sur le marché, affirmation qui va à l'encontre du résumé de notre position présentée dans le mémoire Armstrong. La citation suivante est tirée de la page 46 du Livre Bleu:

La grande taille d'une entreprise n'est pas synonyme de monopole. Ce dernier correspond plutôt à l'importance relative d'une fournisseur sur un marché et à sa capacité, réelle ou virtuelle, d'user de son pouvoir pour influencer sur les prix et sur l'offre. On associe couramment à ce pouvoir la capacité d'infléchir le comportement des concurrents et d'interdire l'accès du marché à de nouvelles entreprises. Le marché peut être de dimension locale, nationale ou mondiale et varier sensiblement en importance économique. Les conditions qui y permettent l'exercice d'un pouvoir monopolistique sont nombreuses et variées. Elles peuvent tenir à des facteurs technologiques ou organisationnels, au contrôle de ressources rares ou de points de vente peu nombreux, à l'identification du client à la marque ou au produit, à l'existence de cartels ou à des restrictions imposées par les pouvoirs publics. Bien que la taille absolue de l'entreprise soit susceptible de jouer un rôle puisque, aussi bien, elle lui confère un certain pouvoir sur le marché, il est faux de l'assimiler à une situation de monopole. La politique de concurrence s'intéresse non seulement à l'existence et à l'emploi des pouvoirs monopolistiques, mais aussi à leur naissance et à leur développement.

A la page 54 du "Livre Bleu" nous avançons un argument en faveur de l'autorisation des accords de spécialisation:

Or, il semble souhaitable de permettre ces accords, dans des conditions bien définies, du fait qu'on ne trouve dans certaines industries canadiennes que quelques grandes usines dont chacune produit une vaste gamme d'articles en quantité insuffisante. Il en résulte un manque d'efficacité dans l'approvisionnement, des ruptures de charge trop fréquentes et une sous-utilisation des ressources humaines et matérielles. Les dispositions prévues au sujet des accords de spécialisation dans le projet de loi de l'Etape II visent à permettre la réalisation de ces avantages réels pour le public tout en interdisant les ententes qui visent uniquement à favoriser les intérêts des parties en limitant l'offre d'un produit.

J'aimerais une fois de plus souligner que ce qui précède ne peut vraiment pas permettre de conclure que nous sommes obsédés par la concentration, comme le laisse entendre le mémoire Armstrong.

Outre le "Livre Bleu", qui définit clairement les vues du Bureau et du Ministère, les auteurs du mémoire Armstrong aurait pu consulter les allocutions prononcées par le Ministre sur la politique de concurrence. De toute évidence ils ne l'ont pas fait, puisqu'ils auraient trouvé ce qui suit:

(a) le 1^{er} avril 1977 le Ministre a déclaré devant l'AMC, à Vancouver:

"Le projet de loi propose d'étendre le processus d'examen de façon à permettre à la Commission de la concurrence de déterminer si l'accroissement éventuel de l'efficacité et l'amélioration subséquente de la position concurrentielle de l'industrie canadienne, tant au pays qu'à l'étranger, justifient, sur le plan économique, d'importantes fusions de sociétés nationales, des ententes de spécialisation visant à rationaliser la production et certaines pratiques monopolistiques susceptibles de réduire la concurrence nationale.

J'estime qu'il est important ici d'établir une distinction entre la "concurrence" et la "compétitivité". Certains trouvent contradictoire qu'une loi destinée à maintenir et à stimuler la concurrence approuverait, dans certaines circonstances, des pratiques et des remaniements qui auraient pour effet de réduire la concurrence au pays.

est évident qu'un volume élevé d'importations assure le maintien de la concurrence sur le marché. Le principal problème ne réside donc pas dans le manque de concurrence comme tel, mais dans le manque de compétitivité de la part de l'industrie canadienne. La nouvelle législation permettrait, tout comme le fait la loi actuelle, les ententes de spécialisation entre les entreprises afin d'accroître leur efficacité et leur compétitivité. Le projet de loi établirait toutefois un meilleur procédé pour juger de la nécessité de telles ententes, compte tenu de l'état de la concurrence au pays et à l'étranger.

Je veux souligner qu'on ne doit pas conclure, d'après mes propos, que "gros" est nécessairement synonyme de "meilleur". Dans beaucoup d'industries, de petites et moyennes entreprises peuvent pleinement profiter des économies d'échelle tout en étant innovatrices et dynamiques. Ce fait souligne seulement qu'une politique de concurrence suffisamment souple doit tenir compte de la réalité économique telle qu'elle se présente dans chaque industrie."

(b) Le 25 avril 1977 le Ministre a déclaré devant le Conseil canadien du commerce de détail:

" En vertu de la nouvelle législation, la Commission de la concurrence sera en mesure d'étudier si des fusions importantes de compagnies canadiennes et des accords de spécialisation pour rationaliser la production, qui seraient susceptibles de diminuer la concurrence sur le plan national peuvent se justifier par une plus grande efficacité et partant, la capacité de faire concurrence sur le plan international. "

(c) Le 29 avril 1977, au cours du séminaire sur l'étape II de la révision, à l'Université York, le Ministre a repris cette déclaration aux pages 15 et 16 de son allocution.

(d) Le 12 mai 1977, au cours du séminaire sur l'étape II, parrainé par l'Université de Toronto, le Ministre a repris ce message (pages 11 et 12 de son allocution).

(e) Le 1^{er} juin, au cours de son discours d'introduction devant votre Comité, le Ministre a souligné à plusieurs reprises l'interaction entre la

adaptation et l'efficacité dans le contexte de l'économie canadienne:

Nous pensons que la Loi doit tenir compte de la taille du marché canadien, beaucoup plus petite que celle du marché américain. Il nous faudra accepter et, peut-être même, favoriser une concentration plus grande de certaines activités pour parvenir à une plus grande efficacité. (P. 6 des Débats)

En vertu du projet de loi C-42, la Commission sera habilitée à déterminer si l'accroissement éventuel de l'efficacité et l'amélioration de la position concurrentielle de l'industrie canadienne à l'étranger justifient, sur le plan économique, d'importantes fusions de sociétés nationales et des accords de spécialisation visant à rationaliser la production, même si ces mesures sont susceptibles de réduire la concurrence au pays.

(P. 12 des Débats)

Nous avons, au pays, quelques industries qui sont dominées par un nombre limité d'entreprises importantes. Cette organisation répond bien souvent à un impératif d'efficacité, et la nouvelle politique de la concurrence ne cherche pas à réduire la concentration de l'industrie. Bien au contraire, la législation permettrait d'augmenter la concentration, dans certaines industries, pour que s'accroissent l'efficacité et la concurrence internationale. Le projet de loi ne prétend pas non plus renverser une situation de monopole lorsqu'elle est le fruit d'une performance économique supérieure.

(P. 13 des Débats)

(f) L'exposé le plus complet des vues du Ministère sur la concentration est peut-être l'allocution prononcée par le Ministre devant Le Centre international de recherches et d'études en management, à Montréal, le 9 juin 1977:

La Commission de la concurrence se préoccuperait surtout de connaître l'impact des pratiques et opérations sur l'efficacité de l'économie et sa capacité d'adaptation à une évolution dynamique. A cet égard, la Commission serait tenue de considérer non seulement l'étendue de la concurrence au pays même, mais également la position concurrentielle de l'industrie canadienne sur le plan international. C'est là une distinction importante pour la nouvelle orientation de la politique proposée dans le Bill C-42.

Ainsi, aux termes du projet de loi, la Commission aurait à établir si les fusions importantes et les accords de spécialisation entre sociétés canadiennes en vue de rationaliser leur production, ce qui pourrait réduire la concurrence intérieure, seraient justifiés sur le plan économique par une plus grande efficacité des entreprises et une capacité accrue à faire concurrence à leurs homologues étrangers, tant au pays qu'ailleurs.

Plus loin dans son discours le Ministre a déclaré :

" Bien que le rapport ne soit pas évident à priori, la politique de concurrence - comme je l'ai suggéré au tout début - est en fait étroitement liée au partage et à l'exercice du pouvoir économique.

Le meilleur moyen d'illustrer ce lien serait peut-être de vous lire des extraits d'un article paru récemment dans le magazine Business Week:

Le procureur général Griffin B. Bell et le chef intérimaire du service antitrust, John Shenefield, ainsi que le président de la Federal Trade Commission, Michael Pertschuck, entendent démembrer les grandes organisations et accroître la concurrence dans les industries concentrées. En fait, ils sont convaincus, beaucoup plus que ne l'étaient leurs prédécesseurs, que le gigantisme commercial est nuisible.

Fait beaucoup plus important, ceux qui appliquent la législation antitrust interpréteront les règles du jeu d'une façon beaucoup plus radicale. Ainsi, les entreprises dominant une industrie par simple efficacité économique et commerciale ne seront peut-être plus à l'abri d'attaques efficaces. Pertschuck reconnaît que "l'efficacité est importante, mais des objectifs autres qu'économiques comme le maintien de multiples centres de décision et d'institutions où les modes de vie démocratiques peuvent prospérer, le sont aussi".

En raison de la nature très différente de notre économie, nous ne pouvons aborder la politique de concurrence de la même façon que les Etats-Unis. Bien que nous ne croyions pas que le "gigantisme" soit forcément "ce qu'il y a de mieux", notre économie est trop petite et trop vulnérable, en comparaison avec le géant industriel du Sud, pour que nous puissions nous permettre le luxe de conclure que le "gigantisme" est automatiquement "nuisible".

Comme je l'ai déjà souligné, le principal objectif de la nouvelle politique de concurrence est d'accroître l'efficacité et la facilité d'adaptation de notre économie à l'évolution dynamique. Le projet de loi ne vise pas à réduire la concentration industrielle, qui est souvent beaucoup plus forte chez nous qu'aux Etats-Unis, en raison de notre marché beaucoup plus limité et des exigences que nous imposent les économies d'échelle. Au contraire, la loi rendrait possible une concentration plus forte de certaines

industries, si cela devait améliorer sensiblement l'efficacité et la position concurrentielle de nos entreprises sur le plan international. Le projet de loi ne prévoit pas non plus le pouvoir d'éliminer une situation de monopole atteinte grâce à une performance économique supérieure.

Le projet prévoit, par contre, un mécanisme efficace pour assurer que les fortes hausses de concentration se traduiront à l'avenir par une meilleure efficacité et que, par conséquent, les consommateurs, les travailleurs et l'économie du Canada en général en bénéficieront. " (pp. 7-8)

Monsieur le président, à la lumière de cette longue énumération de déclarations publiques précisant nos vues sur le rôle de la concentration, dans le cadre de la formulation de la politique de concurrence au Canada, il est difficile de comprendre comment les auteurs du mémoire Armstrong ont pu définir de façon aussi erronée et injuste notre position. J'espère avoir rétabli les faits.

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. W. A. Macdonald, Q.C. of McMillan, Binch, Barristers and Solicitors.

Mr. J. W. Rowley of McMillan, Binch, Barristers and Solicitors.

Mr. H. J. Hemens, Consultant, Dupont of Canada Ltd.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

M. W. A. Macdonald, c.r. de MacMillan, Binch, Avocats.

M. J. W. Rowley de MacMillan, Binch, Avocats.

M. H. J. Hemens, conseiller, Dupont du Canada Ltée.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

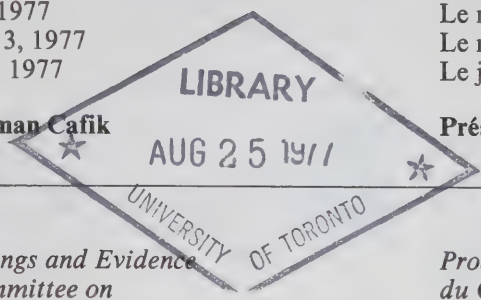
M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 70

Thursday, July 7, 1977
Tuesday, July 12, 1977
Tuesday, August 2, 1977
Wednesday, August 3, 1977
Thursday, August 4, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik



*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 70

Le jeudi 7 juillet 1977
Le mardi 12 juillet 1977
Le mardi 2 août 1977
Le mercredi 3 août 1977
Le jeudi 4 août 1977

Président: M. Norman Cafik

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

INCLUDING:

The Thirteenth and Fourteenth Reports to the House.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Y COMPRIS:

Les treizième et quatorzième rapports à la Chambre.

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

Clarke (*Vancouver*
Quadra)
Clermont
Flynn
Gray
Huntington

Kaplan
Kempling
Lachance
Lambert (*Bellechasse*)
Lambert (*Edmonton*
West)

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

McCain
McIsaac
Nicholson (Miss)
Philbrook

Ritchie
Saltsman
Stevens
Wood—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, July 12, 1977:

Mr. Leblanc (*Laurier*) replaced Mr. O'Connell;
Mr. Smith (*St. Jean*) replaced Mr. Gray;
Mr. Cyr replaced Mr. Dupras.

On Wednesday, July 20, 1977:

Mr. Gray replaced Mr. Cyr.

On Tuesday, August 2, 1977:

Miss Nicholson replaced Mr. Smith (*St. Jean*).

On Wednesday, August 3, 1977:

Mr. Flynn replaced Mr. Martin;
Mr. Wood replaced Mr. Leblanc (*Laurier*);
Mr. Lachance replaced Mr. Demers;
Mr. McIsaac replaced Mr. Langlois.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 12 juillet 1977:

M. Leblanc (*Laurier*) remplace M. O'Connell;
M. Smith (*Saint-Jean*) remplace M. Gray;
M. Cyr remplace M. Dupras.

Le mercredi 20 juillet 1977:

M. Gray remplace M. Cyr.

Le mardi 2 août 1977:

M^{lle} Nicholson remplace M. Smith (*Saint-Jean*).

Le mercredi 3 août 1977:

M. Flynn remplace M. Martin;
M. Wood remplace M. Leblanc (*Laurier*);
M. Lachance remplace M. Demers;
M. McIsaac remplace M. Langlois.

REPORTS TO THE HOUSE

Tuesday, July 12, 1977

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Friday, March 25, 1977, your Committee has completed its public hearings on the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. Since the Committee desires more time to complete its final report, it wishes to submit an interim report at this time.

In response to an invitation contained in the Press Release of April 1, 1977, and an advertisement placed in national newspapers on April 12, 1977, your Committee designated the month of June for the commencement and completion of public hearings on the subject-matter of Bill C-42. During the course of its hearings, the Committee heard representations from 32 organizations, 6 individuals and in addition a Provincial Government. There were 146 briefs received.

Your Committee intends to submit its final report to the House on the subject-matter of Bill C-42 on August 5, 1977.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to the subject-matter of this Bill (*Issues Nos. 32, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 and 70*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORTS À LA CHAMBRE

Le mardi 12 juillet 1977

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du vendredi 25 mars 1977, votre Comité a achevé ses audiences publiques sur le sujet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. Étant donné que le Comité a besoin d'un peu de temps pour terminer son rapport final, il désire présenter aujourd'hui un rapport provisoire.

Afin de donner suite à une invitation formulée dans le communiqué de presse du 1^{er} avril 1977, et à une annonce publiée dans les journaux nationaux du 12 avril 1977, votre Comité a décidé que toutes les audiences publiques sur le sujet du Bill C-42 auront lieu au mois de juin. Au cours des audiences le Comité a entendu les observations présentées par trente-deux organisations, six particuliers et des représentants d'un gouvernement provincial. Votre Comité a reçu 146 mémoires.

Votre Comité a l'intention de présenter à la Chambre son rapport final sur le sujet du Bill C-42, le 5 août 1977.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à l'objet du Bill (*fascicules nos 32, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 et 70*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Friday, August 5, 1977

Le vendredi 5 août 1977

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

FOURTEENTH REPORT

QUATORZIÈME RAPPORT

In accordance with its Order of Reference of Friday, March 25, 1977, your Committee has considered the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof, and reports the same to the House.

Conformément à son Ordre de renvoi du vendredi 25 mars 1977, votre Comité a étudié l'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques à d'autres lois et en fait rapport à la Chambre.

TABLE OF CONTENTS

TABLE DES MATIÈRES

Chapter	Paragraph Number	Chapitre	Numéro de Paragraphe
I	Committee Procedures	I	Travaux du Comité—Aperçu
II	Balancing the Scale	II	La part des choses
III	Skeoch-McDonald Report	III	Rapport Skeoch-McDonald
IV	Underlying Concerns	IV	Le fond du problème
	Legal Certainty		Certitude légale
	Voluntary Compliance		Acquiescement volontaire
	Departmental Over-Reach		Erreur du ministère
	Expeditious Application		Application rapide
	Regulated Conduct		Activité réglementée
	Business Environment		Milieu des affaires
	International Competition		Concurrence internationale
	Efficient Allocation of Resources		Répartition efficace des ressources
	Tuning the Economy		Rajustement de l'économie
V	A New Approach	V	Nouvelle méthode d'approche
	Interpretative Rulings		Règlements d'interprétation
	Ministerial Approval		Approbation du ministre
	Voluntary Compliance		Acquiescement volontaire
	Rights of Appeal		Droits d'appel
VI	Collective Bargaining Activities	VI	Négociations collectives
VII	Regulated Conduct	VII	Activité réglementée
VIII	Competition Policy Advocate	VIII	Administrateur de la politique de la concurrence

IX	Competition Board	152-165	IX	Commission de la concurrence	152-165
X	Special Remedies and Procedures	166-177	X	Mesures correctrices et procédures spéciales	166-177
XI	Agreements Restricting Imports or Exports	178-182	XI	Accords restreignant les importations ou les exportations	178-182
XII	Mergers	183-201	XII	Fusions	183-201
XIII	Monopoly	202-211	XIII	Monopole	202-211
XIV	Joint Monopolization	212-217	XIV	Monopole conjoint	212-217
XV	Intellectual Property	218-223	XV	Propriété intellectuelle	218-223
XVI	Interlocking Management	224-228	XVI	Cumul de fonctions	224-228
XVII	Specialization Agreements	229-240	XVII	Accords de spécialisation	229-240
XVIII	Price Differentiation	241-248	XVIII	Différenciation en matière de prix	241-248
XIX	Competition Board Procedures	249-256	XIX	Commission de la concurrence— Procédure	249-256
XX	Criminal Law Provisions	257-286	XX	Dispositions pénales	257-286
	Export Agreements			Accords relatifs aux exportations	
	International Conspiracy			Complots internationaux	
	Foreign Directives			Directives étrangères	
	Monopoly			Monopole	
	Price Discrimination and Predatory Pricing			Prix de vente discriminatoire et prix abusif	
	Delivered Pricing			Prix à la livraison	
XXI	Class Actions	287-300	XXI	Actions collectives	287-300
XXII	Substitute Actions	301-308	XXII	Actions indirectes	301-308
XXIII	Other Areas of Concern	309-320	XXIII	Autres domaines de préoccupation	309-320
	Recovery of Damages			Recouvrement de dommages- intérêts	
	Constitutionality			Constitutionnalité	
	Merger Definition			Définition de fusion	
	Duties and Customs			Droits et douanes	
XXIV	Summary of Recommendations	321-414	XXIV	Sommaire des recommandations	321-314

Appendix "B"—List of Briefs Submitted

CHAPTER I
COMMITTEE PROCEDURES

1. On March 25, 1977, the House of Commons referred the subject-matter of Bill C-42 to its Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. The specific Order of Reference referred to the Committee was as follows:

"That the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof, be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs."

2. On March 14, 1977, the Honourable Anthony C. Abbott, the Minister of Consumer and Corporate Affairs placed Bill C-42 on the Order Paper of the House of Commons. This Bill received first reading on March 16, 1977.

3. The Chairman of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs and members of the Committee then had informal discussions to consider ways and means by which Bill C-42 could be studied. As a result of these discussions, members of the Committee agreed that it would be more productive if the Bill could be withdrawn from the Order Paper and the subject-matter thereof referred to the Committee. The Chairman agreed to approach the Minister to determine the feasibility of such a procedure.

4. The Committee's primary concern was twofold: first, that insufficient time would be available to the Committee and to the House of Commons itself to give full and complete consideration to the Bill prior to the House rising for the summer and, secondly, Committee members felt that in view of the significant impact of Stage II of Competition Policy on the community at large it would be advisable for the Committee to be in the position of being able to make recommendations as to the content of that Policy at the earliest possible date.

5. As a consequence of these considerations and discussions with the Minister of Consumer and Corporate Affairs and the Government House Leader, agreement was reached whereby Bill C-42 would be withdrawn from the Order Paper and the subject-matter of that Bill referred to the Standing Committee.

6. The Committee wishes to acknowledge the assistance given to it by the Minister and the Government House Leader in following the course of action that it recommended thus providing an opportunity to the Committee to hopefully have significant advance input prior to any new bill being brought forward.

7. On April 1, 1977, the Finance Committee issued a Press Release indicating the procedures to be followed and the time frame established for consideration of the subject-matter of Bill C-42. This Press Release provided that the month of June would be set aside by the Committee for public hearings on the subject-matter. It further established that the deadline for the submission of briefs was to be May 20, 1977, and reserved to the Committee the right to select those witnesses which would appear before it.

Appendice «B»—Liste des mémoires présentés

CHAPITRE I
TRAVAUX DU COMITÉ: APERCU

1. Le 25 mars 1977, la Chambre des communes confiait l'étude du Bill C-42 à son Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques en vertu de l'Ordre de renvoi suivant:

«Que l'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois, soit déferé au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.»

2. Le 14 mars 1977, l'honorable Anthony C. Abbott, ministre de la Consommation et des Corporations inscrivait le Bill C-42 au feuillet de la Chambre des communes. Il était lu une première fois le 16 mars 1977.

3. Le président et les membres du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques ont ensuite discuté officiellement de la méthode à suivre pour étudier le Bill C-42; à la suite de quoi, ils ont jugé qu'il serait préférable de retirer le Bill du feuillet et de charger le Comité d'en étudier l'objet. Le président accepta donc de demander au Ministre si, à son avis, il était possible de procéder ainsi.

4. Le Comité se préoccupait avant tout de deux questions: en premier lieu, que le Comité et la Chambre des communes n'auraient pas le temps de procéder à l'étude intégrale et exhaustive du Bill avant les vacances d'été; et deuxièmement, qu'étant donné les répercussions importantes qu'aurait la deuxième étape de la politique de concurrence sur la population en général, les membres du Comité auraient souhaité, le plus tôt possible, faire leurs recommandations sur le contenu de cette politique.

5. A la suite de ces discussions et de ces échanges de vues avec le Ministre de la Consommation et des Corporations et le Leader du gouvernement à la Chambre, tous se sont entendus pour retirer le Bill C-42 du feuillet et charger le Comité permanent d'en étudier l'objet.

6. Le Comité désire remercier le Ministre et le Leader du gouvernement à la Chambre pour l'aide qu'ils lui ont apportée au sujet de l'adoption de la marche à suivre qu'il avait proposé, ainsi le Comité espère que les conclusions de ses travaux pourront être présentées et prises en considération avant que ne soit déposé un nouveau projet de loi.

7. Le 1^{er} avril 1977, le Comité des finances a émis un communiqué de presse faisant état de la marche à suivre et du calendrier établis pour l'étude du Bill C-42. Ce communiqué de presse stipulait que le mois de juin serait consacré aux audiences publiques que le Comité tiendrait à ce sujet. Il soulignait en outre que la date limite de réception des mémoires était fixée au 20 mai 1977 et réservait au Comité le droit de choisir les témoins qu'il souhaiterait entendre.

8. On April 12, 1977, display advertisements were placed in all national newspapers inviting interested parties to submit briefs in respect to the subject-matter of Bill C-42.

9. In response to the Press Release and the advertisements placed, the Committee received one hundred and ninety-one letters and telegrams indicating an intention to submit briefs or appear before the Committee. One hundred and forty-six briefs were eventually received and distributed to all members of the Committee in both official languages. During the month of June, the Committee held twenty-six meetings and heard representations from thirty-two organizations, six individuals and a Provincial Government.

10. In addition, the Committee heard testimony from the Honourable Anthony C. Abbott, Minister of Consumer and Corporate Affairs and Departmental officials in respect to the subject-matter of Bill C-42.

11. Furthermore, the Committee held eight in camera meetings to consider its draft report to the House

12. As indicated by the number of briefs, letters and telegrams received by the Committee, public interest in the subject-matter of Bill C-42 was substantial. That interest ranged from the expression of general philosophy to detailed analysis of the likely effects of Bill C-42 on particular sectors of the economy.

13. In order to make its review process more meaningful, the Committee adopted the following procedures:

(i) The Committee retained legal counsel to assist it in its deliberations and secured additional assistance by way of research through the Research Branch of the Library of Parliament.

(ii) The Committee conducted in camera briefing sessions with officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs in order to obtain a better appreciation of the intent of the subject-matter of the Bill. These meetings were held during the month of May preceding public hearings.

(iii) Committee Counsel, D.S. Affleck, conducted further in camera briefings with members of the Committee in order that Committee members would be made aware of the concerns and the impact of the Bill as viewed by Counsel. This provided the Committee with an opportunity to have in depth exposure to the Bill and its possible implications prior to the commencement of public hearings.

(iv) The Committee decided that it was in its own interest to permit questioning of witnesses by its Legal Counsel to clarify, if necessary, the nature and likely effects of the representations being made.

(v) In addition, the Committee decided to adopt the procedure of inviting officials from the Department of Consumer and Corporate Affairs to appear along with outside witnesses so that the Committee would have the opportunity of exploring, in depth, the views of witnesses and Departmental officials simultaneously.

(vi) The Committee decided that in order to maximize the number of witnesses that could be afforded the opportu-

8. Le 12 avril 1977, des pages publicitaires ont été retenues dans les principaux quotidiens du Canada invitant les intéressés à soumettre des mémoires sur le Bill C-42.

9. A la suite de ce communiqué de presse et des avis publiés, le Comité a reçu cent quatre-vingt-onze lettres et télégrammes de personnes désireuses de soumettre des mémoires ou de comparaître devant lui. Au total, cent quarante-six mémoires ont été reçus et distribués aux membres du Comité dans les deux langues officielles. Au cours du mois de juin, le Comité a tenu vingt-six séances et entendu les exposés de trente-deux associations, de trois particuliers et d'un gouvernement provincial.

10. Le Comité a en outre entendu l'honorable Anthony C. Abbott, ministre de la Consommation et des Corporations et les fonctionnaires de son ministère.

11. Enfin, le Comité a tenu huit séances à huis clos pour étudier son projet de rapport à la Chambre.

12. Il ressort des nombreux mémoires, lettres et télégrammes adressés au Comité, que le Bill C-42 a suscité un vif intérêt dans le public. Les opinions allaient de l'exposé général sur le Bill C-42 à l'analyse détaillée de ses répercussions possibles sur les divers secteurs de l'économie.

13. Pour donner plus de valeur à son étude, le Comité a pris les mesures suivantes:

(i) Il a retenu les services d'un conseiller juridique pour l'aider dans ses délibérations et a de plus demandé l'assistance des chercheurs du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement.

(ii) Il a tenu des séances d'information à huis clos avec des hauts fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations pour s'assurer qu'il saisissait bien l'objet du Bill. Ces séances se sont déroulées au cours du mois de mai avant les audiences publiques.

(iii) Le conseiller du Comité, M. D.S. Affleck, a également tenu d'autres séances d'information à huis clos avec les membres du Comité afin de leur faire prendre conscience des points en litige et des répercussions que pourrait, à son avis, avoir le Bill; les membres du Comité ont ainsi pu, avant le début des audiences publiques, se familiariser très bien avec les dispositions du Bill et ses répercussions éventuelles.

(iv) Le Comité a jugé qu'il était dans son intérêt de permettre au conseiller juridique d'interroger les témoins pour préciser, au besoin, la nature de leurs recommandations et leurs répercussions éventuelles.

(v) En outre, le Comité a adopté la procédure consistant à inviter les fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations à assister à l'audition de certains témoins de l'extérieur pour être en mesure de bien comparer les opinions des uns et des autres.

(vi) Afin de pouvoir entendre le plus grand nombre de témoins possible, le Comité a décidé qu'il lui faudrait,

nity of appearing before it within the limited time frame it would, in certain instances, hear more than one witness concurrently. This procedure permitted contrasting views to be highlighted and allowed the Committee to determine whether the views being expressed were confined to only one organization or individual or were more universally held.

(vii) The Committee adopted a procedure whereby all briefs were analysed by the Research Branch of the Library of Parliament and that analysis, highlighting points of concern, was distributed to all members of the Committee to ensure that each point made in the briefs received was drawn to the attention of Committee members.

14. From time to time concern was expressed by both Committee members and witnesses respecting the delay in the distribution of briefs to Committee members. It is important to recognize that consistent with Government policy and the *Official Languages Act* all official communications on behalf of Parliament or its Committees must be made in both official languages. As a result of this fact coupled with the large volume of briefs received and the short time frame in which the Committee was working, such delays were, under the circumstances, inevitable.

15. The Committee deplores the delays involved as a result of translation difficulties and expresses the hope that improvements will be made in translation facilities so as to minimize the difficulties that were experienced in this regard by the Committee. Nonetheless, we wish to assure all those who made representations as witnesses or through their briefs that their views were in fact given consideration within the time frame available.

16. Thus, notwithstanding the fact that briefs and submissions only became available to Committee members commencing in late May, 1977 and that all twenty-six public meetings of the Committee took place during the month of June, the Committee feels that the adoption of the procedures outlined has enabled it to carefully assess the subject-matter before it. In this regard, the Committee considers its principal task as one of examining the subject-matter of Bill C-42 in light of the representations presented to it, and more particularly, the adequacy and acceptability of the provisions of that Bill in view of its expressed objectives.

17. The Committee in considering the form in which its Report would be presented has decided to organize its comments and recommendations on the basis of the substantial areas of concern expressed respecting the Bill. In light of the fact that Bill C-42 is a proposal to amend the *Combines Investigation Act* and change its name to the "*Competition Act*", the Committee has opted to refer throughout our Report to the "*Competition Act*" and to the section numbers which would exist in that Act if Bill C-42 were to be enacted.

Recommendation 1

18. That in order to provide for a greater degree of public and Parliamentary contribution to proposed legislation, the

dans certains cas, en faire comparaître plus d'un à la fois, s'il voulait respecter le calendrier fixé pour l'audition des témoins. Cette façon de procéder a mis en lumière certaines divergences d'opinions et a permis aux membres du Comité de constater dans quelle mesure les opinions exprimées n'étaient le fait que d'une association ou d'un particulier isolé ou au contraire, faisaient l'objet d'un consensus.

(vii) Le Comité a décidé de confier tous les mémoires à la Direction de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour qu'il en souligne les points les plus importants et de remettre ensuite l'analyse condensée de ces documents aux membres du Comité afin que ceux-ci soient au courant de tous les arguments énoncés dans les mémoires.

14. A diverses reprises, des membres du Comité et des témoins se sont inquiétés des délais de distribution des mémoires aux membres du Comité. La politique du gouvernement et la *Loi sur les langues officielles* exigent, ne l'oublions pas, que toutes les communications officielles publiées au nom du Parlement ou de ses comités le soient dans les deux langues officielles. Compte tenu de cette exigence, du calendrier serré auquel devait se plier le Comité et de la quantité de mémoires soumis, de tels délais étaient inévitables.

15. Le Comité déplore les retards imputables à des problèmes de traduction et espère que la situation de ce service s'améliorera afin que soient aplanies les difficultés que le Comité a éprouvées à cet égard. Néanmoins, nous désirons assurer les témoins, ou ceux qui ont présenté des mémoires, que leurs opinions ont été étudiées compte tenu du temps dont disposait le Comité.

16. Ainsi, même si les mémoires et les rapports n'ont pu être distribués aux membres du Comité qu'à partir de la fin de mai 1977 et que le Comité a dû tenir ses vingt-six séances pendant le mois de juin, le Comité estime que le choix de cette méthode lui a permis d'étudier à fond la question dont il avait été saisi. A cet égard, le Comité considère qu'il avait d'abord pour mandat d'examiner la teneur du Bill C-42 à la lumière des opinions qui lui étaient présentées et, plus précisément, de vérifier si les dispositions du Bill étaient acceptables et concordaient avec les objectifs exprimés.

17. En ce qui concerne la présentation de son rapport, le Comité a décidé d'exposer ses commentaires et ses recommandations en fonction des principales préoccupations exprimées au sujet du Bill C-42, visant à modifier la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et à lui donner pour titre: "*Loi sur la concurrence*". Le Comité est convenu que, dans son rapport, tous les renvois à cette loi tiendraient compte de la numérotation du Bill C-42 et du nouveau titre qui serait en vigueur si le Bill était promulgué.

Recommendation 1

18. Que, afin d'accroître la participation du grand public et des parlementaires à l'élaboration des projets de loi, le

Government more widely use, inter alia the procedure of subject matter references to committees.

Recommendation 2

19. That in order to minimize the delay in the distribution of briefs from the public to committee members, changes be made in the translation services available to committees so that translation work will be expedited.

Recommendation 3

20. That in order to facilitate a more meaningful examination of public policy, committees be more routinely provided with sufficient expert and research staff to facilitate Committees and their members in their studies.

CHAPTER II

BALANCING THE SCALE

21. The large and diverse body of representations made in respect to the Competition Act clearly illustrate the dilemma faced by our Committee in attempting to come forward with a balanced view respecting competition policy.

22. Representations made to the Committee could be generally categorized as stemming from the business community, both large and small, consumer-interest groups and regulated sectors of the economy.

23. Quite obviously, the thrust of the representations made to the Committee varied considerably. Large corporations viewed the proposed legislation as imposing considerable uncertainties in an already uncertain market place; small business interests viewed the legislation as a welcome step to further protect them against the abuse of power by those larger than themselves; consumer-interest groups generally approved of the legislation and viewed it as a step forward for consumer rights, albeit not as large a step as they might wish. Finally, regulated sectors viewed the proposed legislation as but a duplication of existing regulating authority which, in their view, already adequately protects the public interest.

24. Against this background of divergent views and interests, the Committee must of necessity address itself to the concerns expressed by all groups and to weigh these concerns against a larger background of broad public interest. In attempting to achieve a balance, it is important to realize that the fundamental purpose of economic policy is to benefit the public at large.

25. Inevitably, the Committee's recommendations, regardless of how far-reaching or incisive, will fail to meet all the specific concerns that have been expressed by these various groups. To have come forward with a report that would meet all objections of one group would deny the concerns, in many

gouvernement envisage, entre autres mesures, de confier plus fréquemment l'étude de l'objet des projets de loi aux comités.

Recommendation 2

19. Que, afin de réduire au minimum les retards dans la distribution aux membres du Comité des mémoires soumis par le public, des modifications soient apportées aux services de traduction mis à la disposition des comités pour accélérer l'exécution du travail.

Recommendation 3

20. Que, afin de permettre une étude plus approfondie des politiques gouvernementales un comité puisse désormais retenir les services de tous les experts et chercheurs jugés nécessaires pour faciliter les travaux tant des Comités que de leurs membres.

CHAPITRE II

LA PART DES CHOSES

21. L'éventail considérable et diversifié des opinions exprimées sur la *Loi sur la concurrence* illustre clairement le dilemme dans lequel s'est trouvé notre Comité qui a dû s'efforcer constamment de prendre en considération les deux côtés de la médaille, en matière de politique sur la concurrence.

22. *Grosso modo*, les exposés soumis au Comité provenaient de milieux aussi différents que celui des dirigeants d'entreprises, grandes et petites, des associations de consommateurs et des secteurs réglementés de l'économie.

23. De toute évidence, les courants d'opinions variaient considérablement. Les grandes sociétés commerciales estimaient que le projet de loi ajoutait à l'incertitude d'un marché déjà instable, alors que les dirigeants de petites entreprises faisaient bon accueil à une loi qui leur fournirait une protection supplémentaire contre les abus de pouvoir qu'exerçaient contre eux leurs concurrents plus importants; par ailleurs, les associations de consommateurs approuvaient généralement le bill et le considéraient comme une nouvelle étape vers la confirmation de leurs droits même si les changements proposés n'étaient pas aussi importants qu'on l'aurait désiré. Enfin, les représentants des secteurs réglementés de l'économie alléguaient que ce projet de loi reprenait inutilement les pouvoirs de réglementation existants qui, à leur avis, protégeaient déjà suffisamment le consommateur.

24. Devant un tel éventail d'opinions et d'intérêts, le Comité a jugé essentiel de tenir compte des opinions exprimées par tous les groupes et de les évaluer dans le contexte global de l'intérêt général. Pour essayer de parvenir à un équilibre, il est important de considérer le fait que l'objectif fondamental de l'activité économique est de constituer un avantage pour l'ensemble public.

25. En dépit de leur portée et de leur précision, les recommandations du Comité ne pourront répondre aux très nombreuses exigences explicites qu'ont formulées ces divers groupes. On ne saurait répondre à toutes les objections d'un groupe sans nier les revendications de certains autres. Le Comité

instances, of others. It is in this context that the Committee seeks to have all sectors of the market place view the contents of this Report.

26. Concern has been expressed by some Committee members and others that Stage II of Canadian Competition Policy does not, in fact, constitute an overall industrial strategy for Canada. The Committee is of the view that competition policy cannot be nor is it designed to be for such a global purpose. However, the Committee believes that it is essential for competition policy to be designed in such a manner as to ensure that it will not now or in the future become an impediment to the achievement of a global industrial strategy necessary to facilitate Canadian economic development in the years ahead.

27. The *Competition Act* has been accurately described as a general law of general application and as such does not generally speaking address itself to market place specifics but rather is an attempt to establish wide bounds within which the dynamic market forces may operate. The law is framed to do this both through its criminal law and reviewable practice provisions. The Committee welcomes this dual approach. However, the Committee recognizes that the interface between the criminal and civil side may require some adjustment and clarification.

28. The Committee is of the view that competition law cannot, in the conventional sense, be a set of rigid laws by which men can be guided in their every step. It is rather a general statement of commonly held principles and economic philosophy which only takes form as courts or governmental agencies apply its generalities to the facts of individual situations. This is not to say, however, that competition law should be devoid of the degree of certainty that permits of widespread understanding and voluntary compliance. In view of this observation, it is not unexpected that proposals to modify competition law will evoke valid criticisms from those who must operate in a complex economic society with multiple objectives.

29. The Committee is charged with the responsibility of giving careful and serious consideration to all representations made by the public. In addition, the Committee must take into account the historical development of competition policy in Canada bearing in mind the various changes in policy positions that have been brought forward over the past number of years.

30. Prior to the introduction of the *Competition Act*, the Government appointed an independent committee to enquire into the subject areas to be dealt with by this Act. That committee produced what is commonly known as the "Skeoch-McDonald Report" on March 31, 1976. Quite evidently this Committee must consider the views and recommendations contained within that Report in its deliberations.

31. The new *Competition Act* must, therefore, be viewed in the context of public representation, previous policy positions, studies and the proposals of the "Skeoch-McDonald Report". To do so inevitably leads us even further into a maze of divergent interests and value judgments which do not readily lend themselves to easy or simple resolution.

espère donc que tous les intéressés sauront tenir compte de ce facteur quand ils aborderont son rapport.

26. Certains membres du Comité et d'autres intéressés ont prétendu que la deuxième étape de la politique de concurrence ne peut servir de fondement à la stratégie industrielle globale du Canada. Le Comité estime que la politique de concurrence n'est pas orientée, ni ne pourra l'être, en fonction d'un objectif aussi global. A son avis, la politique de la concurrence doit toutefois être formulée de façon à ne nuire, ni aujourd'hui, ni plus tard à la réalisation de la stratégie industrielle globale nécessaire au développement économique futur du Canada.

27. La *Loi sur la concurrence* est décrite, à juste titre, comme une loi d'application générale et, en tant que telle, elle ne porte pas directement sur les questions de détail touchant le marché; elle tente plutôt d'établir un vaste cadre dans les limites duquel pourront évoluer les forces dynamiques du marché. La loi a été conçue en vue d'atteindre cet objectif, comme en témoignent tant les dispositions qui permettent un recours au droit criminel que celles qui prévoient la tenue d'enquêtes. Le Comité se réjouit de cette double précaution. Il reconnaît toutefois, que la distinction entre l'aspect criminel et l'aspect civil des litiges nécessitera peut-être quelques ajustements et précisions.

28. De l'avis du Comité, la *Loi sur la concurrence* ne peut, à proprement parler, réglementer dans les moindres détails toutes les activités humaines. Elle constitue plutôt un énoncé de principes et une philosophie économique qui ne s'actualisent qu'à mesure que les tribunaux et les organismes gouvernementaux l'appliquent aux situations individuelles. Cela ne signifie pas pour autant que la *Loi sur la concurrence* ne doive pas être formulée de façon à être bien comprise de tous et à susciter l'adhésion volontaire. Cela étant dit, il n'est pas surprenant que des propositions visant à modifier la *Loi sur la concurrence* amènent ceux qui doivent évoluer dans une société économique complexe aux objectifs multiples à formuler des critiques ou demeurant très sérieuses.

29. Le Comité a reçu pour mandat d'étudier soigneusement et sérieusement toutes les opinions exprimées par le public. Le Comité doit par ailleurs tenir compte de l'évolution de la politique de la concurrence au Canada, en gardant à l'esprit les changements d'orientation qu'elle a subis, au cours des ans.

30. Avant la présentation de la *Loi sur la concurrence*, le gouvernement a formé un comité indépendant qu'il a chargé de l'étude des divers sujets que devait aborder cette loi. Ce comité a publié le 31 mars 1976 le document maintenant connu sous le nom de «Rapport Skeoch-McDonald». De toute évidence le Comité est tenu d'étudier les opinions et recommandations contenues dans ce rapport.

31. L'examen de la nouvelle *Loi sur la concurrence* doit donc tenir compte des opinions émises par le public, des diverses politiques adoptées précédemment, des études consacrées à ce sujet et des propositions du «Rapport Skeoch-McDonald». Cette démarche nous oblige donc à prendre en considération une foule d'intérêts divergents et de jugements de valeurs pour lesquels il n'y a pas de solution simple et facile.

CHAPTER III

THE SKEOCH-MCDONALD REPORT

32. In the Spring of 1975, the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable André Ouellet, sought out a group of individuals from the private sector to prepare an independent report making recommendations for consideration by the Department in the drafting of Stage II of the competition policy. Following a year's consideration of the subject, this independent committee submitted its report entitled "Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy". This report has been commonly referred to as the "Skeoch-McDonald Report".

33. Copies of this Report were distributed to all Committee members because of its underlying and fundamental relationship to the *Competition Act*. In addition, many who made representations to the Committee directly referred to the contents of the "Skeoch-McDonald Report" and often pointed out the differences in approach taken in that Report to the approach that they believed was being taken in the Act. In this respect a statement was issued by Dr. L. A. Skeoch commenting on the fundamental differences in approach between the Report and the proposed legislation.

34. The Committee does not feel it necessary to recount the policy positions adopted in the "Skeoch-McDonald Report" in light of the fact that that Report has been public for some time and the central figures in our market economy are quite familiar with the proposals contained therein.

35. However, we feel that as a prerequisite to our specific proposals it is important for us to address ourselves primarily to the areas where divergent approaches may have been adopted.

36. Dr. Skeoch comments after close analysis that "neither in form nor in animating spirit do many sections of the bill derive from the report". The central thrust of Skeoch-McDonald is to provide a mechanism to critically examine market activity in order to promote adaptability and flexibility. Specifically, the strategic elements proposed for the promotion of dynamic change in a mixed economy were said to be threefold:

"(1) the prohibition of artificial restraints, that is, restraints not based on superior economic performance;

(2) the assumption by government of much of the heavy cost of economic change rather than encouraging resistance to change by protectionist devices; and

(3) if necessary, the alteration of the environmental circumstances by upgrading incentives and strengthening pressures for adjustment so that questions of innovation, economies of scale, specialization of firms, rate of economic growth, and the like, could be largely left to dynamic, marketlike arrangements."

37. The thrust of this approach is a reliance upon the market forces to achieve the public interest while avoiding as

CHAPITRE III

RAPPORT SKEOCH-MCDONALD

32. Au printemps 1975, l'honorable André Ouellet, qui était alors ministre de la Consommation et des Corporations, a chargé un groupe de personnes du secteur privé de rédiger un rapport indépendant et de faire des recommandations au ministère, en vue de la rédaction de la deuxième étape de la politique de concurrence. Après une année d'étude, ce Comité a présenté un rapport intitulé: «Évolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada», qu'on désigne habituellement sous le nom de «Rapport Skeoch-McDonald».

33. Tous les membres du Comité en ont reçu une copie, vu qu'il se rattachait étroitement à la *Loi sur la concurrence*. De plus, un grand nombre de témoins y ont fait directement allusion, et ont, à maintes reprises souligné les différences entre les méthodes utilisées dans ce rapport et celles qui, à leur avis, sont adoptées dans le projet de loi, différences dont l'importance a fait l'objet d'une déclaration de la part de M. L.A. Skeoch.

34. Le Comité estime superflu de répéter les prises de position du rapport Skeoch-McDonald, compte tenu du fait que celui-ci circule déjà depuis quelque temps et que les chefs de file de notre économie de marché en connaissent assez bien les propositions.

35. Toutefois, avant de soumettre nos propositions, il est essentiel, à notre avis, d'étudier d'abord les domaines où différentes méthodes d'approche ont été adoptées.

36. Selon M. Skeoch, une analyse approfondie des deux documents, «montre bien que de nombreux articles du bill ne suivent pas l'orientation du rapport, ni dans la forme ni dans le fond». L'objectif principal du rapport Skeoch-McDonald est de mettre au point un mécanisme permettant une étude critique des activités commerciales afin de promouvoir l'adaptation et la souplesse du marché. La réalisation de changements dynamiques dans une économie complexe comporte une triple série d'éléments importants que voici:

«(1) l'interdiction de contraintes artificielles, c'est-à-dire des contraintes qui ne sont pas inspirées par un rendement économique supérieur;

(2) la prise en charge, par le gouvernement, d'une grande part des lourdes dépenses qu'entraîne l'évolution économique plutôt que d'encourager l'immobilisme par des procédés protectionnistes; et

(3) la modification, s'il y a lieu, de la conjoncture économique en améliorant les stimulants et en accentuant la pression en vue des rajustements nécessaires, afin que les questions d'innovation, d'économie d'échelle, de spécialisation des entreprises, de taux de croissance économique, etc., puissent être largement réglées dans le cadre d'arrangements dynamiques selon la capacité du marché.»

37. Cette méthode a ceci de particulier qu'elle s'appuie essentiellement sur les forces du marché pour garantir l'intérêt

much as possible direct control over the economy. Any movement toward fine-tuning the economy would be interpreted as an excessive intrusion into the market place. In addition, implicit in the "Skeoch-McDonald Report" is the belief that bureaucrats in isolation are not likely to be better judges of what is good for the market than the market itself.

38. Dr. Skeoch suggests that there are three specific areas of conflict between the "Skeoch-McDonald Report" and the *Competition Act* proposals: firstly, with respect to exempt sectors of the economy, particularly, marketing boards and labour unions; secondly, the pricing provisions of the *Competition Act*; and thirdly, there is in the Act an excessive attempt to fine-tune the economy.

39. The Committee will attempt to deal with these latter points specifically but before doing so it would like to state its basic and general agreement with the concept that a dynamic market economy must indeed be capable of adaptation to changing circumstances both domestically and abroad and be allowed the flexibility necessary to achieve superior economic performance.

40. In respect to marketing boards and labour unions and their exemptions under the proposed Act, it is important to point out that no blanket exemption exists in the proposed law. Insofar as treatment of marketing boards is concerned, the Committee is of the view that the proposed legislation largely parallels the three conditions for exemption suggested on page 152 of the "Skeoch-McDonald Report". The Committee's consideration of representations from agricultural and horticultural marketing boards has resulted in recommendations to clarify these exemptions which, it is felt, still retain the central thrust of the provisions proposed in the "Skeoch-McDonald Report".

41. Insofar as labour union activity is concerned the "Skeoch-McDonald Report" itself suggests that the present provision of the existing *Combines Investigation Act* respecting such activity does not exempt labour from the Act except where combinations or activities of workmen or employees are "for their own reasonable protection". The Report points out that the limits of this provision have not been adjudicated by the courts and, therefore, a body of jurisprudence as to its application is not available for either our guidance or that of the public.

42. The second area of conflict relates to what is termed "perverse and retrograded sanctions" relating to price differentiation and the "loss leader" defence against resale price maintenance. It is suggested that such provisions amount to "bureaucratic monopolization". The Committee must indicate initially that the loss-leader defence against resale price maintenance is not part of the proposed revisions of the *Competition Act*. The Committee, therefore, has not directly addressed itself to this question. In respect to price differentiation, the Committee is impressed with the arguments put forward in the "Skeoch-McDonald Report" in respect to this question.

43. There is no doubt that price differentiation is an appealing concept on the surface particularly in terms of protecting

public, tout en évitant le plus possible de proposer un contrôle direct sur l'économie. Toute mesure visant à exercer un tel contrôle serait vue comme une ingérence excessive sur le marché. De plus, le rapport Skeoch-McDonald donne implicitement à penser que les bureaucrates enfermés dans leur tour d'ivoire n'arriveront probablement pas à décider, mieux que ne le ferait le marché lui-même, ce qui convient au marché.

38. De l'avis de M. Skeoch lui-même le rapport Skeoch-McDonald et les propositions de la *Loi sur la concurrence* s'opposent dans trois domaines bien précis qui sont tout d'abord les secteurs de l'économie exemptés, notamment les offices de commercialisation et les syndicats; ensuite, les dispositions de la *Loi sur la concurrence* touchant la fixation des prix; et enfin, la tendance excessive du projet de loi à vouloir harmoniser l'économie dans ses moindres détails.

39. Le Comité se penchera sur chacun de ces trois points séparément, mais avant de le faire il tient à dire que d'une façon générale il partage foncièrement l'idée selon laquelle une économie de marché dynamique doit pouvoir s'adapter aux circonstances changeantes, tant au pays qu'à l'étranger, et qu'il faut lui laisser la souplesse nécessaire pour atteindre un rendement économique supérieur.

40. En ce qui concerne l'exemption des offices de commercialisation et des syndicats, il importe de faire observer que le projet de loi ne comporte aucune exemption globale. Quant au sort réservé aux offices de commercialisation, le Comité est d'avis que le projet de loi prévoit des dispositions largement semblables aux trois conditions d'exemptions proposées aux pages 148 et 149 du rapport Skeoch-McDonald. Après avoir étudié les rapports que lui ont présentés les offices de commercialisation agricoles et horticoles, le Comité a formulé des recommandations en vue de préciser ces exemptions qui, à son avis, n'atténuent en rien la portée essentielle des dispositions contenues dans le rapport Skeoch-McDonald.

41. Quant aux activités syndicales et de l'avis même du rapport Skeoch-McDonald, la disposition de l'actuelle *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* touchant ce genre d'activités, ne soustrait pas le syndicat aux dispositions de la loi, sauf quand les coalitions ou les activités des travailleurs ou des employés ont en vue «leur propre protection raisonnable». Le rapport signale que les limites d'application de ces dispositions n'ont pas été fixées par les tribunaux et que par conséquent il n'existe aucune jurisprudence régissant leur application qui permette de nous orienter et d'orienter le public.

42. Un second domaine de divergence concerne ce que l'on appelle «des sanctions dangereuses et rétrogrades» en matière de différenciation de prix et de «ventes à perte» pour maintenir le prix de revente. Pareilles dispositions équivaldraient, estime-t-on, à une «monopolisation bureaucratique». Le Comité doit signaler d'emblée que l'interdiction des ventes à perte pour maintenir le prix de revente ne font pas partie des révisions proposées de la *Loi sur la concurrence*. Le Comité n'a donc pas abordé directement la question. Quant à la différenciation en matière de prix, le Comité trouve très pertinents les arguments présentés dans le rapport Skeoch-McDonald à ce sujet.

43. Il est évident que l'idée d'une différenciation en matière de prix est attrayante à première vue, notamment pour proté-

the small business community. However, the Committee recognizes the concerns expressed in the "Skeoch-McDonald Report" respecting encouragement of vertical integration and tendencies toward price rigidities but has reservations as to the suggestion that these concerns can be removed by the use of the concept of "reasonably anticipated long run average costs".

44. The third area of conflict relates to the question of fine tuning, particularly in relationship to the monopoly and merger provisions, and the suspicion that such an approach results from a "direct-control" bias on the part of the drafters of the legislation.

45. The Committee is sympathetic to the concern expressed by Dr. Skeoch in this regard and is hopeful that the various recommendations made in our Report, in consort, would mitigate against this possibility.

46. In conclusion, the Committee acknowledges the substantial research and work contained in the "Skeoch-McDonald Report". It is a valuable document with which the Committee members largely agree. The Committee wishes to express its appreciation for having had the benefit of this Report in advance of its consideration of Stage II, Competition Policy.

CHAPTER IV

UNDERLYING CONCERNS

47. Prior to dealing with specific subject areas, the Committee wishes to express a number of central concerns that have arisen as a result of its deliberations concerning the Act.

48. Competition law should be a clear expression of public policy respecting the operations of the market place to ensure that it functions within broad parameters and in a manner which is both free and fair so as to assure the broad public interest.

Legal Certainty

49. All law should be as clear and as certain as possible so that those who are affected by it will be capable of voluntary compliance with its thrust. The present proposals with respect to the *Competition Act* have evoked considerable concern in the community at large respecting the degree of uncertainty that would exist in its application. The Committee recognizes that in such a broad general law, moving in a large part from criminal provisions to reviewable practices, that some uncertainty must inevitably exist otherwise the flexibility that is required to retain a free and open market place may be lost. Nonetheless, we feel it imperative to reduce this uncertainty to the maximum possible extent and in cases where this objective cannot be achieved to provide procedures for advance rulings, interpretive rulings and appeal provisions.

The Need to Encourage Voluntary Compliance

50. Although it is recognized that the Director of Investigation and Research under the *Combines Investigation Act* can negotiate consent orders on an informal basis, the Committee believes that positive steps need to be taken to encourage

ger le secteur des petites entreprises. Le Comité prend acte toutefois des inquiétudes exprimées dans le rapport Skeoch-McDonald concernant l'appui donné à une intégration verticale et la tendance à fixer rigidelement les prix, mais il n'approuve pas entièrement l'idée selon laquelle ces inquiétudes peuvent être écartées grâce à la notion d'une «évaluation raisonnable de la différence du coût réel ou prévisible».

44. Le troisième domaine de divergence concerne le contrôle minutieux de l'économie notamment les dispositions sur les monopoles et les fusions et le fait que l'on soupçonne les rédacteurs du projet de loi de parti-pris visant à exercer un «contrôle direct» sur l'économie.

45. Le Comité partage l'inquiétude de M. Skeoch à ce sujet et espère que les diverses recommandations faites dans notre rapport, jointes aux arguments de M. Skeoch, militeront contre une telle possibilité.

46. En conclusion, le Comité apprécie les recherches approfondies et le travail qui ont permis la rédaction du rapport Skeoch-McDonald. Il s'agit d'un document précieux avec lequel les membres du Comité sont largement d'accord. Le Comité tient à exprimer sa reconnaissance d'avoir pu en profiter avant d'entamer l'étude de la deuxième étape de la politique de concurrence.

CHAPITRE IV

LE FOND DU PROBLÈME

47. Avant de traiter de domaines précis, le Comité voudrait faire part de certains sujets d'inquiétude qui ont surgi à la suite de ses délibérations sur le projet de loi.

48. La *Loi sur la concurrence* devrait traduire la politique gouvernementale sur les opérations du marché afin de s'assurer qu'il fonctionne dans le cadre de paramètres généraux, librement et équitablement de manière à protéger les intérêts du public en général.

Certitude légale

49. Toute loi devrait être aussi claire et aussi précise que possible de sorte que ceux qu'elle affecte puissent se conformer volontairement à ses objectifs. Les propositions actuelles concernant la *Loi sur la concurrence* ont beaucoup inquiété la population en général quant au degré d'incertitude que son application entraînerait. Le Comité reconnaît que dans une loi aussi générale et aussi vaste, où l'on passe d'une juridiction criminelle à une juridiction civile, une certaine incertitude doit inévitablement exister si l'on ne veut pas perdre la souplesse nécessaire au maintien d'un marché libre et ouvert. Nous croyons toutefois qu'il est impératif d'atténuer le plus possible ces incertitudes et lorsqu'il ne sera pas possible d'atteindre cet objectif, de prévoir des procédés permettant de rendre des décisions préalables ou interprétatives et de prévoir des dispositions d'appel.

Nécessité d'encourager l'acquiescement volontaire

50. Bien qu'on admette que le Directeur des enquêtes et recherches puisse aux termes de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, négocier officieusement des ordonnances de gré à gré, le Comité est d'avis que des mesures supplémentaires

voluntary compliance with the provisions of the new proposed *Competition Act*.

51. The Committee is convinced that the public at large are generally well disposed to a good healthy competition policy in Canada and are largely prepared to adhere to sensible and reasonable provisions to achieve that objective. Consequently, the Committee considers that it would be worthwhile to institute a more formal procedure in the present proposals to maximize the possibility of achieving such voluntary compliance.

52. The Committee is alarmed at the general attitude prevailing in the business community respecting the application of competition policy in Canada. Generally speaking, large numbers of the business community view the role of the Department of Consumer and Corporate Affairs as being more negative than positive. The perceived adversary role of the Department and the spirit of confrontation is, in the view of the Committee, counter-productive.

53. The Committee does not make a value judgment as to the merits of this prevalent attitude but rather draws to the attention of the House the perception of the business community. The Committee considers that it would be more productive if a spirit of mutual co-operation were to exist thereby enabling the public interest to be better served.

54. The Committee believes that wherever possible competition policy should be more preventative and less punitive.

Departmental Over-Reach

55. Historically, the Department of Consumer and Corporate Affairs, in an attempt to enforce competition policy, has had in its view some rather negative results from the courts. Quite evidently, when it has taken cases before the courts it has been convinced that the public interest would be best served by convictions. In light of the fact that up until 1976 competition law was exclusively criminal in nature, the Department fell victim to the wording of the statute law and its judicial interpretation. As a result, the Department felt prohibited from achieving its central public objective.

56. In light of these experiences and faced with the drafting of new competition law, it is perhaps understandable if Departmental officials wished to arm themselves with a statute more likely to provide a broader and more positive basis for enforcement.

57. The Committee notes this background and the numerous representations to the effect that the Department is now attempting to swing the pendulum to the opposite extreme, where the law would perhaps provide excessive powers to the Competition Policy Advocate and even the Board itself. Taking into account these two factors and balancing these concerns against the provisions of the proposed *Competition Act*, the Committee believes that it is important that provisions be provided to guard against any such tendency. The Committee's attempt to do so is found primarily in the areas relating to voluntary compliance procedures, interpretative rulings and appeal procedures which are dealt with in Chapters V and IX.

res devraient être prises pour encourager l'observation volontaire des dispositions de la nouvelle *Loi sur la concurrence*:

51. Le Comité est convaincu que le grand public est assez bien disposé envers une politique saine de la concurrence pour le Canada et, dans une large mesure, à accepter des dispositions sensées permettant d'atteindre cet objectif. Le Comité estime donc qu'il conviendrait de prévoir une procédure officielle dans les propositions actuelles afin d'optimiser la possibilité d'en arriver à une soumission volontaire aux règles d'une telle politique.

52. Le Comité s'inquiète de l'attitude générale du monde des affaires concernant l'application de la politique de la concurrence au Canada. Dans l'ensemble, un nombre important d'hommes d'affaires considèrent que le rôle du ministère de la Consommation et des Corporations est beaucoup plus négatif que positif. De l'avis du Comité, cette perception défavorable du rôle du ministère et l'esprit de confrontation empêchent tout progrès.

53. Le Comité ne porte pas de jugement de valeur quant au bien-fondé de cette attitude très répandue, mais signale plutôt à la Chambre que la perception des hommes d'affaires serait plus productive, selon le Comité, si un esprit de coopération venait à exister, afin de mieux servir l'intérêt public.

54. Le Comité estime que la politique de la concurrence devrait être, dans la mesure du possible, plus préventive et moins répressive.

Erreur du ministère

55. Le ministère de la Consommation et des Corporations a toujours estimé avoir obtenu des résultats plutôt négatifs de la part des tribunaux, dans ses efforts pour appliquer la politique de la concurrence. De façon assez évidente, il était convaincu, lorsqu'il saisissait les tribunaux de certaines affaires, que l'intérêt public serait mieux servi si des peines étaient infligées. En raison du fait que jusqu'en 1976 la *Loi sur la concurrence* relevait exclusivement du droit criminel, le Ministère a été victime du libellé de la loi et de son interprétation juridique. Voilà donc pourquoi il n'a pu atteindre son objectif principal.

56. Ces précédents nous permettent peut-être de comprendre pourquoi des représentants ministériels qui doivent rédiger un nouveau texte de loi veulent y inclure des dispositions plus étendues et plus nettes pour en assurer l'application.

57. Ces antécédents et les diverses interventions révèlent au Comité que le Ministère essaie maintenant de faire osciller le pendule à l'autre extrême, là où la loi accorderait peut-être des pouvoirs excessifs à l'Administrateur de la politique de la concurrence et à la Commission elle-même. Compte tenu de ces deux facteurs et des dispositions du projet de *Loi sur la concurrence*, le Comité estime qu'il est important que des dispositions soient prévues afin de contrer toute tendance de cet ordre. La tentative du Comité à cet égard se retrouve principalement dans les domaines se rapportant aux modalités d'observation volontaire de la loi, aux jugements d'interprétation et aux procédures d'appel dont il est question au chapitre V et IX.

Expeditious Application

58. The Committee feels that it is important that any new body of competition law be framed in such a manner as to minimize the interminable delays that have inevitably taken place under such law both in Canada and the United States. Therefore, fundamental to our approach to the *Competition Act* is a desire to provide mechanisms by which such delays will be minimized, so as to achieve a fair, equitable and more expeditious application of competition law in Canada.

Regulated Conduct

59. Regulated conduct in Canada has grown considerably in recent years under the auspices of municipal, provincial and federal authorities. The Committee expresses an underlying concern that in some instances such conduct, insulated from competitive market forces, may be unwarranted. The Committee underscores its view that in certain central and essential areas such as public utilities, agricultural marketing boards, transportation, communications and so on that such regulated conduct may be required in the public interest.

60. It would be the hope of the Committee that insulation from the free forces of the market should only take place where there is a clear and demonstrable public purpose to be served, and only then if adequate safeguards are put in place to ensure that the public interest is adequately and fully taken into account by appointed bodies responsible for the supervision of those they regulate.

Business Environment

61. In light of the feeling of some that big business is all bad and small business is all good, the Committee wishes to emphasize its fundamental belief that the best way to judge the public contribution of businesses, of all sizes, is primarily on the basis of efficiency and responsible market behaviour. Size per se is neither a virtue nor a vice.

62. Concern has been expressed as to the implications of competition policy particularly as it relates to the fostering and maintenance of the small business community which has contributed so substantially to the economic development of Canada. The Committee believes that appropriate measures to assist small business in a meaningful and effective way do not lie primarily in competition policy. Evidently, such matters should be taken into account in the bringing forward of competition law but the Committee largely shares the view expressed in the "Skeoch-McDonald Report" that broader and more universal strategies are required outside of the *Competition Act* in order to stimulate business opportunities in this and, indeed, all sectors of the economy.

63. The Committee is of the view that a broad industrial strategy is an urgent need to assist in economic development. Aside from specific policy changes or programs in this direction, it is also essential that a healthy and certain environment be created for the achievement of real growth.

Application rapide

58. Le Comité estime qu'il est important que toute nouvelle *Loi sur la concurrence* soit rédigée de façon à minimiser les retards interminables qui ont inévitablement eu lieu aux termes de cette loi tant au Canada qu'aux États-Unis. Par conséquent, notre conception de la *Loi sur la concurrence*, comporte à la base un désir de prévoir des mécanismes permettant de réduire ces retards afin d'en arriver à une application juste, équitable et plus rapide de la politique de la concurrence au Canada.

Activités réglementées

59. Au cours des dernières années, la réglementation des activités par les autorités municipales, provinciales et fédérales s'est considérablement accrue. Le Comité craint que dans certains cas, cette réglementation, qui ne tient pas compte de la concurrence, ne soit pas justifiée. Le Comité estime que dans certains secteurs vitaux et centraux comme les services publics, les offices de commercialisation de produits agricoles, le transport, les communications, etc., cette réglementation peut être nécessaire à l'intérêt public.

60. Le Comité espère que ces activités ne seront soustraites à la libre concurrence que dans les cas où il sera clairement prouvé que l'intérêt public doit être servi et seulement s'il existe des garanties suffisantes pour assurer que cet intérêt public sera correctement et pleinement respecté par les organismes nommés chargés de surveiller ceux qu'ils réglementent.

Milieu des affaires

61. Comme certains considèrent que la grande entreprise n'a qu'une influence néfaste et qu'il faut absolument encourager les petites exploitations, le Comité désire établir clairement que les meilleurs critères pour évaluer la contribution des entreprises de toutes tailles sont avant tout l'efficacité et une attitude positive sur le marché. L'importance de l'entreprise n'est en elle-même ni une vertu ni un vice.

62. Les répercussions de la *Loi sur la concurrence* soulèvent certaines inquiétudes, surtout au chapitre de l'encouragement et de la survie des petites entreprises qui ont tant contribué à l'essor économique du Canada. Le Comité considère qu'il ne faut pas chercher avant tout dans la politique sur la concurrence les mesures appropriées destinées à aider efficacement les petites entreprises. Évidemment, il faut tenir compte de ces facteurs dans l'élaboration d'un droit sur la concurrence mais, le Comité partage l'opinion exprimée dans le rapport Skeoch-McDonald selon laquelle il faut élaborer parallèlement à une loi sur la concurrence, des stratégies plus globales destinées à stimuler les activités commerciales dans toutes les sphères de l'économie.

63. Le Comité est d'avis que pour se développer, l'économie a urgemment besoin d'un vaste plan industriel. Mis à part les changements de politique ou les programmes précis, il est également essentiel de créer, un bon climat de certitude pour atteindre la croissance réelle souhaitée.

International Competition

64. Competition policy must take into account not only the domestic economic scene but also economic activity on the international level. For Canada to retain a healthy and viable economy, it is essential that competition policy take cognizance of international competition. This inevitably implies some provisions to accommodate the need for industrial rationalization so that Canadian firms will be allowed to rationalize, develop and expand to become internationally competitive.

Efficient Allocation of Resources

65. In the preamble to the *Competition Act* it is stated that one of the purposes of that Act is to achieve a more efficient allocation of resources. The Committee agrees that this ought to be an objective of any rational economic proposal. The Committee also notes that the dual principles inherent in the Act, namely, efficiency and competition, would seem to reign supreme.

66. The Committee, without having studied the matter exhaustively, is of the view that these two principles may not always provide for an optimum allocation of resources. The whole question of how best to organize an economy so that it remains dynamic and free while at the same time minimizing what so often is described as wanton waste of natural resources, is difficult and complex. The problems, for example, of planned obsolescence and the change in products for the sake of change only give rise to the belief that a thorough study needs to be undertaken in these respects to balance the short term interest against the long term consequences.

Efficiency and competition are good objectives. However, they cannot ensure a continuing and unending spiral of economic advancement.

Tuning the Economy

68. A great deal has been said respecting the purported attempt by the *Competition Act* to fine tune the economy. Fine tuning, in that sense, carries with it the implication that legislators and bureaucrats are seeking to delve into and intervene in the day-to-day workings of the market place. The Committee believes that a general law of general application should resist this temptation unless there is clear and demonstrable justification for such intervention. The operations of the market place are not easily understood but undoubtedly are both powerful and sensitive. Any attempt to become too directly involved in the decision making of a dynamic market should be resisted.

CHAPTER V

A NEW APPROACH

69. The method by which competition policy will be applied and the regime under which it will operate is of particular significance in light of the fact that the policy itself is framed in general terms. Therefore, the ability of the community to rely specifically and solely on the words of the Act is less likely than in most other types of legislation.

Concurrence au niveau international

64. Dans l'élaboration d'une politique de la concurrence, il faut tenir compte de la situation économique tant au niveau national qu'international. Si le Canada veut conserver une économie forte et saine, les auteurs de cette politique devront observer le jeu de la concurrence au niveau international. Inévitablement, cela signifie une plus grande rationalisation de l'industrie, pour que les entreprises canadiennes puissent s'organiser et se développer et ainsi devenir concurrentielles au niveau international.

Répartition efficace des ressources

65. Dans le préambule de *Loi sur la concurrence*, on précise que l'un des objectifs de cette loi est de parvenir à une répartition plus efficace des ressources. Le Comité reconnaît que cet objectif doit sous-tendre toute proposition rationnelle dans le domaine économique. Le Comité note également que les deux principes sur lesquels se fonde la loi, soit l'efficacité et la concurrence, semblent surpasser tous les autres en importance.

66. Sans s'être penché longuement sur la question, le comité est d'avis que ces deux principes ne favorisent peut-être pas toujours la meilleure répartition possible des ressources. Il est difficile et complexe d'organiser une économie de façon qu'elle reste dynamique et libre tout en minimisant ce qu'on décrit souvent comme un gaspillage irréfléchi des ressources naturelles. Par exemple, les problèmes que posent l'obsolescence calculée et le remplacement injustifié des produits portent à croire qu'il faut entreprendre une étude approfondie de ces questions pour établir un équilibre entre les intérêts à court terme et les conséquences à long terme.

67. L'efficacité et la concurrence constituent des objectifs valables mais elles ne peuvent assurer un essor économique constant et ininterrompu.

Synchronisation de l'économie

68. On a longuement commenté les efforts des auteurs de la *Loi sur la concurrence* visant à synchroniser les rouages de l'économie. Dans ce sens, une synchronisation suppose que les législateurs et les bureaucrates cherchent à intervenir dans les activités de routine du marché et à les modifier. Le Comité considère que l'on devrait résister à la tentation d'édicter une loi d'application aussi générale, à moins que cette intervention ne soit clairement justifiée. Il n'est pas facile de comprendre le fonctionnement du marché mais ses mécanismes sont sans doute à la fois puissants et délicats. Il faudrait renoncer à toute tentative visant à influencer trop directement la prise de décisions dans un marché dynamique.

CHAPITRE V

NOUVELLE MÉTHODE D'APPROCHE

69. Les modalités d'application de la politique de concurrence et le régime auquel elle sera assujettie revêtent un caractère particulier, étant donné l'imprécision de sa structure. Par conséquent, la collectivité pourra difficilement s'en tenir à la lettre de la loi, comme c'est le cas normalement avec les autres lois.

70. Although the Committee has attempted in its recommendations to provide a greater degree of certainty in the law itself, it must be recognized that if flexibility is to be maintained in the economy, a flexible approach must be taken by the law itself.

71. Therefore, the role of the Competition Policy Advocate, the operation and the function of the Competition Board and the powers inherent in both, are of central and crucial concern. In addition, adequate safeguards must be built into the system to ensure that it does not get out of control due to well intentioned but excessively enthusiastic enforcement.

72. A broad range of varying recommendations have been made to the Committee in this regard. In an attempt to deal with these central questions the Committee's response may to some take a surprising turn in that no specific recommendation was made along the lines of the new approach that the Committee has adopted. Nonetheless, we feel confident that the central concerns inherent in the majority of recommendations have been dealt with and are embodied in our proposals.

73. In an attempt to retain flexibility in a dynamic economy, to put in place mechanisms that permit voluntary compliance, to move toward a greater certainty under the law and, at the same time, to provide appeal mechanisms against undue intervention in the market place, the Committee makes the specific comments and recommendations that follow.

Interpretive Rulings

74. In keeping with our belief that competition law and those charged with its implementation should endeavour to provide explicit and intelligible guidance to all segments of the market, as to what are considered unacceptable methods of competition and deceptive practices that would undermine the economic system, it is proposed that the Competition Board be empowered to issue "interpretive rulings" in regard to any section of the *Competition Act* pursuant to which the Board can make an order or recommendation. Such rulings would be promulgated in three different ways: by the Competition Board on its own initiative; at the written request of the Minister of Consumer and Corporate Affairs; or, at the written request of any other person. The content of all written requests would be confidential.

75. Prior to the actual issuance of any ruling, however, the Competition Board would be required to make a preliminary draft of the intended ruling public and receive written representations thereon from all concerned parties for a period of ninety days before formulating and publishing the final version of the ruling. Once published in its final form, the ruling would be legally binding on the Board until such time as the Board might consider it necessary to rescind or revise it. While the Committee would expect this to rarely happen, it believes that in the event of rescission or revision any person who has relied on the former ruling should be given such reasonable time as is necessary to comply with the changed situation.

70. Bien que le Comité espère, par ses recommandations, faire la lumière sur certaines dispositions de la loi, il reconnaît néanmoins qu'une économie souple peut difficilement s'accommoder de lois rigides.

71. Par conséquent, le rôle de l'Administrateur de la politique de la concurrence, le fonctionnement et les raisons d'être de la Commission de la concurrence, de même que les pouvoirs dévolus à ces derniers sont de toute première importance. En outre, il est essentiel de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter une application excessive, quoique bien intentionnés, de la loi.

72. Le Comité a été saisi d'une foule de recommandations qui reflétaient ces exigences. Or, même s'il s'est efforcé de tenir compte des plus importantes, il a formulé des recommandations qui surprendront peut-être quelques-uns, car aucune d'entre elles n'est conforme à la nouvelle optique adoptée par le Comité. Nous espérons malgré tout que les préoccupations communes à la majorité des témoins ont été prises en considération et se reflètent dans nos propositions.

73. Tout en s'efforçant de maintenir la souplesse nécessaire au dynamisme de l'économie, d'instituer des mécanismes qui permettent une adhésion volontaire aux principes du projet de loi, de préciser le sens de certaines de ses dispositions et, du même coup, de prévoir des modalités d'appel en cas d'intervention induite sur le marché, le Comité désire faire les observations et recommandations suivantes:

Décisions interprétatives

74. Étant donné qu'à notre avis, la *Loi sur la concurrence* et ceux qui l'appliqueront devraient s'efforcer d'indiquer clairement et avec précision à tous les secteurs du marché, les formes de concurrence et les pratiques illicites jugées inacceptables ou de nature à miner l'économie, nous proposons que la Commission de la concurrence soit investie du pouvoir d'émettre des «décisions interprétatives» sur tout article de la *Loi sur la concurrence* en vertu duquel la Commission est autorisée à rendre une ordonnance ou à faire des recommandations. Ces règlements pourraient être promulgués de trois façons: sur initiative de la Commission de la concurrence; sur réception d'une demande écrite du Ministre de la Consommation et des Corporations; ou, sur réception d'une demande écrite de toute autre personne. Le contenu de toutes les demandes écrites serait confidentiel.

75. Avant l'émission et la publication officielle d'un règlement, la Commission de la concurrence serait tenue de publier un projet préliminaire de règlement et d'entendre les opinions de toutes les parties visées pendant au moins 90 jours. Une fois publié dans sa forme finale, le règlement serait légalement exécutoire par la Commission jusqu'à ce que celle-ci juge nécessaire de l'abroger ou de le réviser. Même s'il estime que ce cas ne se présenterait que rarement, le Comité propose qu'advenant l'abrogation ou la révision d'un règlement donné, toute personne qui y était déjà assujettie se voit accorder un délai raisonnable pour se conformer à la nouvelle situation.

76. While it is not the intention of the Committee that the Competition Board be compelled to issue a ruling in response to every request received or that the Board be placed in the position of having to issue rulings on specific matters, the full facts in respect to which might not be available to it, it is the Committee's expectation that with the passage of time the Board will develop a body of interpretive rulings which will permit both certainty and compliance outside the menace of the legal process.

Recommendation 4

77. That the *Competition Act* be amended to provide that on its own volition, upon the written request of the Minister of Consumer and Corporate Affairs or the written request of any other person the Competition Board may issue interpretive rulings in respect to any matter concerning which the Board could make an order or recommendation under the Act.

Recommendation 5

78. That the *Competition Act* provide that both the name of the person submitting a request for the issuance of an interpretive ruling and the content of that request be held in confidence and not be disclosed to anyone by the Competition Board.

Recommendation 6

79. That the *Competition Act* further provide that the Competition Board, prior to issuing an interpretive ruling, must make public a draft of such ruling and provide all persons with ninety days within which to make representations thereon and that following receipt of such representations the Board may issue the final version of the ruling and cause same to be published in the Canada Gazette.

Recommendation 7

80. That the *Competition Act* also provide that if the Competition Board considers it necessary to rescind or revise any interpretive ruling it will follow the same procedure as required for the issuance of a new ruling in bringing about such rescission or revision.

Recommendation 8

81. That the *Competition Act* further provide that the Competition Board shall not make any order or recommendation against any person who has relied on the provisions of a rescinded or revised interpretive ruling until such person has had a reasonable period of time to comply with any revised ruling or otherwise adjust his position or conduct.

Ministerial Approval

82. In further recognition of the fact that even with the Competition Board's ability to issue trade practice rules the optimum degree of guidance will not exist for some time after the *Competition Act* comes into force and in order to control the Act's application and guard against over aggressive enforcement, the Committee proposes that for the first three

76. Même si le Comité ne veut pas, par là, obliger la Commission de la concurrence à émettre un règlement toutes les fois qu'elle en reçoit la demande ou indépendamment de la nature de certains problèmes sur lesquels elle ne se considère pas suffisamment éclairée, le Comité espère qu'avec le temps, la Commission aura formulé un ensemble de décisions interprétatives qui favoriseront une meilleure compréhension de la loi et une adhésion volontaire à ses principes sans avoir à menacer quiconque de poursuites.

Recommandation 4

77. Que la *Loi sur la concurrence* soit modifiée afin que la Commission de la concurrence puisse, à son gré, sur demande écrite du ministre de la Consommation et des Corporations ou de toute autre personne, émettre des décisions interprétatives sur toute question au sujet de laquelle la Commission peut rendre une ordonnance ou faire des recommandations en vertu de la loi.

Recommandation 5

78. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que le nom de la personne qui sollicite un règlement d'interprétation de même que le contenu de sa demande soient confidentiels et ne soient divulgués à quiconque par la Commission de la concurrence.

Recommandation 6

79. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie en outre qu'avant d'émettre un règlement d'interprétation, la Commission de la concurrence soit tenue de publier son projet préliminaire de règlement et de permettre à toute personne, pendant une période de 90 jours, de se faire entendre; en outre, qu'après audition des opinions des intéressés, la Commission soit autorisée à émettre la version finale du règlement et à la faire insérer dans la Gazette du Canada.

Recommandation 7

80. Que la *Loi sur la concurrence* stipule également que si la Commission de la concurrence estime nécessaire d'abroger ou de réviser une règle d'interprétation, elle devra, pour le faire, suivre la même procédure que celle qu'elle est tenue d'observer pour établir une nouvelle règle.

Recommandation 8

81. Que la *Loi sur la concurrence* stipule en outre que la Commission de la concurrence ne devra prononcer aucune ordonnance ou recommandation à l'encontre d'une personne qui s'est fondée sur les dispositions d'une règle d'interprétation abrogée ou révisée, avant que cette personne n'ait eu le temps de se conformer à la règle révisée ou de modifier son comportement.

Approbation du ministre

82. Reconnaisant le fait que, même compte tenu de la possibilité, pour la Commission de la concurrence, d'établir des règles concernant les pratiques commerciales, le niveau optimal de contrôle ne sera atteint qu'au bout d'un certain temps après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la concurrence*, et dans le but de contrôler l'application de la loi et de prévenir tout

years no application could be brought by the Competition Policy Advocate under the reviewable provisions of the Act without the Competition Policy Advocate having obtained the prior, written consent of the Minister of Consumer and Corporate Affairs to any such application.

Recommendation 9

83. That the *Competition Act* provide that for a period of three years after its coming into force no application may be brought under Part IV.I of the Act by the Competition Policy Advocate unless the Minister of Consumer and Corporate Affairs has given his prior, written consent thereto.

Voluntary Compliance

84. The charter of competition law is simple enough; to remove the imperfections of the market by restoring competition and preventing deceptive practices. The fulfilment of such a charter should be a benefit to all consumers since competition would breed efficiency and lower prices while the lack of deceptive practices would allow an unimpeded search for the best value. However, far too often the confrontation approach to competition law erodes any possible consumer benefit and only serves to highlight the axioms: the bigger and more important the case, the longer the delay; and justice delayed is justice denied.

85. While the alternative to constant confrontation, voluntary compliance, has existed on an informal basis outside the provisions of Canadian competition law for some time, the Committee is of the opinion that it should be given the impartial statutory frame-work necessary to provide it with the recognition, stature and objective application that such a policy deserves. To do so will, the Committee suggests, permit competition law in Canada to take a new direction by emphasizing guidance and voluntary procedures as much as it does legal action.

86. For these reasons, the Committee proposes that procedures be introduced into the *Competition Act* whereby any person against whom the Competition Policy Advocate applies for an order or recommendation from the Competition Board will have an opportunity to "negotiate" a consent order. Such order would, however, not issue until the Competition Policy Advocate had filed with the Board a statement showing the economic impact of the proposed consent order, the public had an opportunity to comment upon it, any person affected had had an opportunity to seek its disallowance and a member of the Competition Board had approved it. Failing approval of the proposed consent order, the Competition Policy Advocate's application would proceed in the manner envisaged by the Act.

87. The Competition Board under such circumstances would then be able to review all documentation and seek to achieve an order which the parties can accept without the necessity of proceeding through a full hearing.

88. While the procedures are outlined in more detail in the Recommendations that follow, the Committee is of the view

excès dans ce domaine, le Comité propose que, pendant les trois premières années, l'Administrateur ne puisse présenter aucune demande en vertu des dispositions révisables de la loi sans avoir préalablement obtenu le consentement écrit du ministre de la Consommation et des Corporations.

Recommendation 9

83. Que la *Loi sur la concurrence* stipule que pendant une période de trois ans après son entrée en vigueur, aucune demande ne pourra être présentée en vertu de la partie IV.I de la loi par l'Administrateur, à moins que le ministre de la Consommation et des Corporations ne lui ait préalablement donné son accord écrit à cette fin.

Acquiescement volontaire

84. L'objectif de la *Loi de la concurrence* est assez simple: il s'agit de supprimer les imperfections du marché en rétablissant la concurrence et en empêchant les pratiques abusives. La réalisation de cet objectif devrait être à l'avantage de tous les consommateurs puisque la concurrence devrait favoriser l'efficacité et la stabilité des prix, tandis que l'absence de pratiques abusives permettrait d'améliorer la valeur des produits. Malheureusement, trop souvent, l'antagonisme des concurrents diminue les éventuels avantages pour le consommateur et ne peut qu'illustrer l'axiome selon lequel la lenteur de la justice est proportionnelle à l'importance du litige. Or, tout retard dans la justice équivaut à un déni de justice.

85. L'attitude opposée à l'antagonisme constant, à savoir l'acquiescement volontaire, existe depuis un certain temps de façon informelle, indépendamment des dispositions de la *Loi canadienne sur la concurrence*; cependant, le Comité estime que ce principe devrait recevoir un caractère statutaire et impartial qui lui assurerait la reconnaissance et l'application objective qu'il mérite. Dans ce but, le Comité propose que la *Loi sur la concurrence*, au Canada, prenne une nouvelle orientation en insistant autant sur le contrôle et sur les procédures volontaires que sur les mesures légales.

86. Pour ces motifs, le Comité propose l'introduction, dans la *Loi sur la concurrence*, de procédures permettant à toute personne à l'encontre de laquelle l'Administrateur demande une ordonnance ou une recommandation à la Commission de la concurrence de «négocier» une ordonnance de gré à gré. Cependant, avant l'émission de cette ordonnance de gré à gré, il faudrait que l'Administrateur ait transmis à la Commission une déclaration indiquant l'impact économique de cette ordonnance, que le public ait eu la possibilité de formuler des observations à ce propos, que toute personne concernée ait eu la possibilité de demander le rejet de l'ordonnance, et qu'un membre de la Commission de la concurrence l'ait approuvée. En cas de non approbation de l'ordonnance de gré à gré, la demande de l'Administrateur suivra la procédure prévue par la loi.

87. La Commission de la concurrence pourrait, dans ces cas, revoir la documentation et s'efforcer de rendre une ordonnance acceptable pour toutes les parties, sans pour autant recourir à une audience.

88. La procédure de l'ordonnance de gré à gré est présentée de façon plus détaillée dans les recommandations ci-dessous.

that they have important merits: first, they do not require the creation of any new layer of administrative machinery; second, they permit voluntary compliance against the backdrop of interpretive rulings and Competition Board decisions thus mitigating against over-reach on either side; and thirdly, they allow the public to have a "check" on the whole process. While the time limits imposed may appear too short, the Committee views them as necessary to prevent the procedures being used to produce a "Rip Van Winkle effect".

Recommendation 10

89. That section 31.91 of the *Competition Act* be amended to provide that the Competition Policy Advocate shall, before bringing an *ex parte* application before a member of the Competition Board, serve upon each person against whom the Competition Policy Advocate is seeking an order or recommendation from the Board a copy of the application and all supporting documentation to be used on the *ex parte* application.

Recommendation 11

90. That the *Competition Act* further provide that if the Competition Policy Advocate proves a *prima facie* case pursuant to subsection 31.91 (1) the person or persons who received a copy of the application shall be notified accordingly and given thirty days from the date of notification to conclude a proposed consent order with the Competition Policy Advocate or, alternatively, file with the Competition Board a written response to the application brought by the Competition Policy Advocate, including any alternate proposed order.

Recommendation 12

91. That the *Competition Act* also provide that, if no proposed consent order is negotiated, all materials utilized by the Competition Policy Advocate in support of the application under subsection 31.91 (1) and any written response thereto be admissible in any subsequent proceedings before the Competition Board in relation to the same matter.

Recommendation 13

92. That the *Competition Act* further provide that if a proposed consent order is negotiated the same, together with a clear and concise description thereof and an "economic impact statement" setting forth a brief statement of the costs and benefits of the proposed order, both such latter documents to be prepared by the Competition Policy Advocate, be filed forthwith with the Competition Board and be available to the public.

Recommendation 14

93. That the *Competition Act* provide that within sixty days of the filing with the Competition Board of the proposed consent order, the description thereof and the "economic impact statement" that any person be able to file with the

Le Comité estime qu'elle présente des avantages certains: en premier lieu, elle ne requiert pas la création d'un nouveau dossier administratif; en deuxième lieu, elle autorise l'observation volontaire des règles d'interprétation et des décisions de la Commission de la concurrence, permettant ainsi d'éviter les excès de part et d'autres; enfin, elle permet au public de contrôler l'ensemble du processus. Même si les délais imposés peuvent sembler trop brefs, le Comité les estime nécessaires pour éviter que la procédure ne soit utilisée dans le but de gagner du temps.

Recommandation 10

89. Que l'article 31.91 de la *Loi sur la concurrence* soit amendé pour stipuler que l'Administrateur devra, avant de présenter une demande *ex parte* à un membre de la Commission de la concurrence, adresser à chaque personne contre laquelle il demande une ordonnance ou une recommandation à la Commission une copie de la demande et de tous les documents utilisés à l'appui de la demande *ex parte*.

Recommandation 11

90. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que si l'Administrateur prouve *prima facie* les faits justifiant une ordonnance ou recommandation, conformément au paragraphe 1 de l'article 31.91 (1), la ou les personnes qui ont reçu une copie de la demande en soient notifiées et qu'il leur soit accordé un délai de trente jours à partir de la date de notification pour conclure une ordonnance de gré à gré avec l'Administrateur, ou à défaut, de présenter à la Commission de la concurrence une réponse écrite à la demande présentée par l'Administrateur, y compris toute autre ordonnance proposée.

Recommandation 12

91. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que, si aucune ordonnance de gré à gré n'est négociée, tous les documents utilisés par l'Administrateur pour appuyer la demande dont il est question au paragraphe 1 de l'article 31.91 et toute réponse écrite soit recevable dans toute poursuite qui pourra être intentée par la suite devant la Commission de la concurrence au sujet de ce même litige.

Recommandation 13

92. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que si une ordonnance de gré à gré est négociée, cette ordonnance, accompagnée d'une description claire et concise et d'une «déclaration sur les répercussions économiques» fournissant un bref exposé des coûts et des avantages de l'ordonnance proposée, ces deux derniers documents devant être préparés par l'Administrateur, soit aussitôt déposés auprès de la Commission de la concurrence pour que le public puisse y avoir accès.

Recommandation 14

93. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que dans les soixante jours qui suivent le dépôt, auprès de la Commission de la concurrence, de l'ordonnance de gré à gré accompagnée de sa description et de la «déclaration sur les répercus-

Board written comments with respect thereto and further that any person that would be substantially affected by the proposed order as a consumer, producer or otherwise be able to file a written "application for disallowance" setting forth the manner in which that person would be substantially affected and the costs and adverse effects such proposed consent order would have on that person as a consumer, producer or otherwise.

Recommendation 15

94. That the *Competition Act* also provide that if, upon the expiry of sixty days following the filing of the proposed consent order, no written comments or "application for disallowance" has been filed, the proposed consent order becomes a final consent order.

Recommendation 16

95. That the *Competition Act* further provide that if, upon the expiry of sixty days following the filing of the proposed consent order, any written comments or "application for disallowance" have been filed with the Competition Board, the member of that Board who heard the application under subsection 31.91 (1) be required to review all materials filed and give written reasons within thirty days for either approving the terms of the proposed order or disallowing it.

Recommendation 17

96. That the *Competition Act* further provide that if a proposed order is approved by a member of the Competition Board that it be made a final consent order whereas if it is disallowed the Competition Policy Advocate be required to immediately proceed with the matter before the Competition Board.

Recommendation 18

97. That the *Competition Act* further provide that in all cases where a proposed consent order is disallowed by a member of the Competition Board that all materials filed in respect to such proposed order be admissible in proceedings before the Board in relation to that same matter.

Recommendation 19

98. That the *Competition Act* further provide that in all cases where the Competition Policy Advocate and the person or persons who received a copy of the application made under section 31.91 have filed materials with the Competition Board but no proposed consent order has been negotiated or a proposed consent order has been disallowed by a member of the Board, that the Competition Board shall review with the parties all documents filed with it and seek to obtain a resolution of all or some of the issues before it before proceeding to hear the application.

sions économiques», toute personne puisse soumettre à la Commission des observations écrites à ce sujet et qu'en outre, toute personne qui, en tant que consommateur, producteur ou à tout autre titre, serait fortement touchée par la délivrance de l'ordonnance de gré à gré, puisse présenter une «demande de rejet» écrite expliquant à quel point elle est touchée par la mesure et précisant les coûts et les inconvénients que cette ordonnance de gré à gré entraînerait pour elle en tant que consommateur, producteur ou à tout autre titre.

Recommendation 15

94. Que la *Loi sur la concurrence* prévoit également que, si à l'expiration des soixante jours suivant le dépôt de l'ordonnance de gré à gré qu'on propose, aucune observation ou aucune demande écrite de rejet n'a été déposée, l'ordonnance de gré à gré devienne définitive.

Recommendation 16

95. Que la *Loi sur la concurrence* prévoit que si, après l'expiration du délai de soixante jours commençant à partir de la présentation de l'ordonnance de gré à gré, des observations ou une demande de rejet écrites ont été déposées auprès de la Commission de la concurrence, le membre de cette Commission qui a été saisi de la requête en vertu du paragraphe 1 de l'article 31.91, soit tenu d'étudier tous les documents présentés et de fournir par écrit, dans les trente jours, les motifs pour lesquels il approuve les termes de l'ordonnance proposée ou les rejette.

Recommendation 17

96. Que la *Loi sur la concurrence* prévoit que si une ordonnance proposée est approuvée par un membre de la Commission de la concurrence, elle soit considérée comme définitive, et que si elle est rejetée, l'Administrateur soit tenu de soumettre immédiatement l'affaire à la Commission de la concurrence.

Recommendation 18

97. Que la *Loi sur la concurrence* prévoit en outre que, dans tous les cas où un membre de la Commission de la concurrence rejette une ordonnance de gré à gré, tous les documents présentés à l'affaire puissent servir de preuves au cours des poursuites intentées à ce sujet devant la Commission.

Recommendation 19

98. Que la *Loi sur la concurrence* prévoit également que, dans tous les cas où l'Administrateur de la politique de la concurrence et la ou les personnes qui ont reçu une copie de la demande présentée conformément au paragraphe 31.91, ont déposé des documents à la Commission de la concurrence, mais qu'aucune ordonnance de gré à gré n'a été négociée ou que cette ordonnance a été rejetée par un membre de la Commission, étudie avec les parties tous les documents déposés et cherche à résoudre tous, ou une partie des problèmes, avant de procéder à l'audition de la demande.

Rights of Appeal

99. Representations have been made that the appeal provisions under the present proposals are inadequate. Various approaches have been suggested in order to rectify this situation. Prior to dealing specifically with our proposal in this respect, we feel it important to outline the appeal provisions already existing in respect to any decisions taken by the Competition Board.

100. Under section 28 of the Federal Court Act, the Federal Court of Appeal has the power to review and set aside decisions made by the Board where the Board has failed to observe the principle of natural justice, acted beyond or refused to exercise its jurisdiction, has erred in law in making its decision or order or has based its decision on an erroneous finding of fact made in a perverse or capricious manner without regard to the submissions before it.

101. In addition, the Trial Division of the Federal Court has jurisdiction under section 18 of the *Federal Court Act* to issue all the prerogative writs other than *habeas corpus*, and to grant injunctions and declaratory relief in respect to any matter where a decision or order has not yet been made by the Board.

102. It is the Committee's view that a further and absolute right of appeal to the Federal Court of Appeal should exist in respect to orders of the Competition Board that would effect a divestiture or dissolution of a business or the cancellation of certain intellectual property rights. In order, however, to avoid negating the rationale behind the creation of the Competition Board the Federal Court of Appeal would not, under the Committee's proposal, be permitted to substitute its decision for that of the Board but simply be permitted to direct the matter back to the Board for further determination. The Recommendations and details of the Committee's proposal in this regard are set out in Chapter IX—"Competition Board".

CHAPTER VI

COLLECTIVE BARGAINING ACTIVITIES

Principal Representations

103. Subsection 4(1)(c) of the *Competition Act* would exempt "contracts, agreements or arrangements between or among two or more employers in a trade, industry or profession" from all the provisions of the Act provided that such contracts, agreements or arrangements related to collective bargaining with employees or workmen and did not involve a "selective" boycott as described in subsection 4(2). This exemption was said to be too restrictive; first, because it would not permit inter-industry agreements of the type contemplated by the Act, and secondly, because it would not permit a "selective" boycott by employers. Both such rights, it was stated, are now enjoyed by organized labour for purposes of collective bargaining and would be preserved in the *Competition Act*.

104. General representations were made to the effect that organized labour activities should not be exempt from the provisions of the *Competition Act*. The premise for this argument rested on the belief that organized labour's activities

Droits d'appel

99. Des témoins ont déclaré insuffisantes les dispositions sur les appels, prévues dans les propositions actuelles. Différentes méthodes ont été proposées pour corriger cette lacune. Avant de parler de la proposition que nous avons faite à ce sujet, il est important, croyons-nous, de donner une idée des dispositions d'appel qui sont déjà prévues, à l'égard de toute décision de la Commission de la concurrence.

100. L'article 28 de la *Loi sur la cour fédérale*, autorise la Cour fédérale d'appel à étudier et annuler les décisions prises par la Commission, lorsque cette dernière n'a pas observé le principe de justice naturelle, a excédé ou refusé d'exercer sa compétence, a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit ou a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire, ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

101. De plus, l'article 18 de la *Loi sur la cour fédérale* autorise la division de première instance de la Cour fédérale à émettre tous les brefs prérogatifs, autres que les *habeas corpus*, et des injonctions et à rendre un jugement déclaratoire dans toute affaire où la Commission n'a pas encore rendu une décision ou une ordonnance.

102. Le Comité est d'avis qu'il devrait exister un autre droit d'appel absolu à la Cour fédérale d'appel pour toute ordonnance de la Commission de la concurrence donnant lieu à la dépossession ou dissolution d'une entreprise ou à l'annulation de certains droits de propriété intellectuelle. Toutefois, afin de ne pas nier la raison d'être de la Commission de la concurrence, la proposition du Comité n'autorise pas la Cour fédérale d'appel à substituer sa décision à celle de la Commission mais seulement à renvoyer l'affaire à la Commission, pour obtenir plus de précisions. Les recommandations et détails de la proposition faite à cet égard par le Comité se trouvent au chapitre IX—*Commission de la concurrence*.

CHAPITRE VI

NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Principaux points soulevés

103. L'alinéa 4(1)c) de la *Loi sur la concurrence* exempterait de toutes les dispositions de la loi les «contrats, accords ou arrangements que concluent deux employeurs au moins, appartenant à un secteur commercial, industriel ou professionnel» à condition qu'ils concernent les négociations collectives avec des employés ou des ouvriers et ne comportent pas de boycottage «sélectif» comme il est décrit au paragraphe 4(2). Cette exemption a, tout d'abord, été déclarée trop restrictive parce qu'elle ne permet pas, entre industries, des accords du genre de ceux qui sont envisagés par la loi, et, deuxièmement, parce qu'elle ne permet pas un boycottage «sélectif» par les employeurs. Ces deux droits, a-t-on déclaré, peuvent actuellement être exercés par les syndicats pour fins de négociations collectives et seraient préservés dans la *Loi sur la concurrence*.

104. Selon plusieurs exposés généraux reçus par le Comité, les activités syndicales ne devraient pas être absentes des dispositions de la *Loi sur la concurrence*. Cet argument se fonde sur l'opinion selon laquelle les activités syndicales peu-

were as prone to anti-competitive behaviour as activities in any other sector of the economy.

Comments and Recommendations

105. It is to be noted that subsection 4 (1) (a) does not fully exempt labour from the purview of the Act. The exemption is only available when the activities of labour are for the "reasonable protection" of workmen or employees in their capacity as such. It is noted, however, that the exact limitations of labour's exemption have yet to be defined by the courts. Nevertheless, the Committee does not believe that employers should be enabled to enter into arrangements that could result in a type of "selective" boycott during periods of labour strife and even beyond. To do so might well place labour and those not party to such arrangements in an inequitable and undesirable position.

106. In light of the representations made respecting the need to support in competition law a mechanism whereby combinations of employers would be allowed to negotiate with labour, the Committee believes that employers ought to be placed in a parallel and perhaps countervailing position under the provisions of section 4.

Recommendation 20

107. That subsection 4 (1) (c) be amended so that it is applicable to contracts, agreements or arrangements pertaining to collective bargaining entered into by employers in different trades, industries or professions.

Recommendation 21

108. That the limitations found in subsection 4 (2) relating to "selective" boycotts be retained.

CHAPTER VII REGULATED CONDUCT

Principal Representations

109. A substantial number of submissions and briefs to the Committee expressed concern as to the effects of sections 4.5 and 4.6.

110. Many felt very strongly that section 4.5, in its present form, would lead to such uncertainty that certain "public agencies" to which it referred would be subject either to a series of court proceedings to clarify its application or would be reluctant to carry out their normal functions until this section was clarified. This at a time when, as the Committee was advised, many such public agencies were subject to considerable effective supervision. On the other hand, it was generally recognized that there was a need for a provision in the Act that would clearly specify the interface between "regulated conduct" and competition law for the benefit of both the regulator and the regulatees.

111. In addition, a number of groups initially indicated that they wanted full exemption from all aspects of the *Competition Act*. However, under examination before the Committee, we think it is fair to say that this original position was adjusted

vent entraîner des comportements aussi anti-concurrentiels que les activités de n'importe quel autre secteur de l'économie.

Observations et recommandations

105. Il faut remarquer que l'alinéa 4 (1) a) n'exempte pas entièrement les syndicats des dispositions de la loi. L'exemption ne s'applique que lorsque les activités syndicales visent à la «protection raisonnable» des ouvriers et employés comme tels. On remarque cependant qu'il reste aux tribunaux à définir les limites exactes de l'exemption. Néanmoins, le Comité ne croit pas que les employeurs doivent pouvoir conclure des arrangements qui entraîneraient un genre de boycottage «sélectif» pendant la durée de conflits syndicaux et même au-delà, car les syndicats et ceux qui ne sont pas partie à ces arrangements pourraient se retrouver dans une situation injuste et peu souhaitable.

106. On a réclamé un dispositif qui serait prévu par la *Loi sur la concurrence* et qui permettrait à des employeurs de négocier aux contrats, accords ou arrangements relatifs aux négociations collectives signées par les employeurs de divers secteurs commerciaux, industriels ou professionnels.

Recommendation 20

107. Que l'alinéa 4 (1) c) soit modifié afin de pouvoir s'appliquer aux contrats, accords ou arrangements relatifs aux négociations collectives signées par les employeurs de divers secteurs commerciaux, industriels ou professionnels.

Recommendation 21

108. Que les restrictions posées par le paragraphe 4 (2) à propos des boycotts «sélectifs» soient maintenues.

CHAPITRE VII ACTIVITÉ RÉGLEMENTÉE

Principaux points soulevés

109. Un grand nombre de mémoires et d'exposés présentés au Comité exprimaient certaines inquiétudes quant aux effets des articles 4.5 et 4.6.

110. Bien des témoins sont convaincus que, sous sa forme actuelle, l'article 4.5 engendrerait une telle incertitude que certaines «autorités administratives» qu'il vise devraient être soumises à une série de procédures judiciaires afin d'élucider ses modalités d'application, ou répugneraient à assumer leurs fonctions normales tant que le sens de cet article ne serait pas précisé. Cette situation se présenterait à un moment où, comme on l'a souligné au Comité, bon nombre d'autorités publiques sont soumises de leur côté à une surveillance poussée et efficace. D'autre part, il a été généralement reconnu qu'il fallait une disposition qui délimite exactement la portée de l'«activité réglementée» et de la *Loi sur la concurrence* au profit tant de celui qui réglemente que de ceux qui sont réglementés.

111. De plus, un certain nombre de groupes ont indiqué au départ qu'ils souhaitaient une exemption totale de tous les aspects de la *Loi sur la concurrence*. Cependant, après avoir étudié ce point de vue, le Comité estime qu'en vérité, il indique

to the point that those who made such representations would be satisfied with an exemption for those sections already covered in section 4.5 extended to include section 38.1, which relates to "systematic delivered pricing".

112. The Committee's attention was further drawn to situations where provincial regulatory bodies exercised delegated powers in relation to agricultural products over interprovincial and export trade. Again, the Committee was advised that there were ample provisions in Federal legislation for the extensive supervision and control of such powers although there was some question as to whether such provisions were, in fact, being actively exercised.

113. Further in respect to section 4.5 very considerable concern was expressed in relationship to subsection 4.5 (2) (c) where it was felt that such a basket clause would, in fact, make it difficult, if not impossible, to qualify for the exemption otherwise available in the earlier paragraphs of subsection 4.5 (2) (c).

114. Submissions were also received by the Committee to the effect that section 4.5 was deficient in that it would not encompass agreements between members of the air transport industry. In particular, it was stated that it would fail to exempt agreements relating to rates and fares entered into in accordance with bilateral international agreements negotiated between the Government of Canada and other countries since such agreements were not regulated by a "public agency" as contemplated by the section.

115. While the Committee's attention was drawn to Bill C-33, *An Act to amend the National Transportation Act and the Department of Transport Act*, which proposes a provision (section 3.3) which would permit the exemption of such agreements from the application of section 32 of the *Competition Act*, that provision was said to be too narrow and complex to achieve any meaningful result. Further, concern was expressed that Bill C-33, which received first reading on January 27, 1977, might not be enacted in advance of or coincidental with the *Competition Act*.

116. Concern was also expressed in relationship to section 27.1. Those representing marketing boards were particularly concerned that this expanded provision would allow the Competition Policy Advocate to intervene in respect to, and interfere with, the day to day activities of marketing boards.

117. Section 4.6 was regarded by some as an unnecessary intrusion into the operation of regulatory agencies particularly in light of the provisions of section 27.1. Indeed, it was stated that the requirements of section 4.6 would extend far beyond the activities of regulatory bodies established by Federal legislation. Others, however, felt that section 4.6 would serve to restrict the loss of competitive benefits resulting from regulation and to demonstrate that regulation was not necessarily inimical to competition.

Comments and Recommendations

118. While conduct that takes place under the umbrella of the regulatory agency is generally insulated from the full forces of competition, the evidence before the Committee clearly indicates that the intent of section 4.5 is to exempt such conduct provided that it is being responsibly reviewed by an

simplement que ses auteurs se satisferaient d'une exemption des articles déjà couverts par l'article 4.5, qui a été étendu pour inclure l'article 38.1 concernant le prix systématique à la livraison.

112. En outre, on a signalé au Comité la situation d'organismes provinciaux de réglementation qui exercent des pouvoirs délégués dans le commerce interprovincial et l'exportation de produits agricoles. Le Comité a également été informé que la législation fédérale contient des dispositions suffisantes pour permettre une surveillance et un contrôle serrés de ces pouvoirs, mais il reste à savoir si ces dispositions sont, en fait, réellement appliquées.

113. Toujours à propos de l'article 4.5, l'alinéa 4.5 (2) c) a suscité de nombreuses préoccupations car on a estimé que cette disposition omnibus rendrait en fait difficile, sinon impossible, l'obtention d'une exemption qu'il aurait, si non, était possible d'obtenir en vertu des dispositions qui précèdent l'alinéa 4.5 (2) c).

114. Le Comité a également reçu des mémoires qui montrent que l'article 4.5 comporte des lacunes en ce sens qu'il ne vise pas les accords intervenus entre les transporteurs aériens. On a souligné notamment qu'il n'exempterait pas les accords sur les tarifs qui sont intervenus conformément à des accords internationaux négociés bilatéralement par le gouvernement du Canada et d'autres pays puisque ces accords n'étaient pas réglementés par une «autorité administrative», comme le prévoit l'article en question.

115. On a rappelé au Comité le projet de loi C-33, *Loi modifiant la Loi nationale sur les transports*, et la *Loi sur le ministère des Transports* qui propose une disposition (article 3.3) permettant de soustraire ces accords à l'application de l'article 32 de la *Loi sur la concurrence*. Cette disposition, soutient-on, est trop restreinte et complexe pour avoir un effet véritable. De plus, on craint que le projet de loi C-33 qui a franchi l'étape de la première lecture le 27 janvier 1977 ne soit pas adopté avant la *Loi sur la concurrence* ou en même temps.

116. L'article 27.1 a également suscité des préoccupations. Les représentants des offices de commercialisation se sont particulièrement inquiétés de ce que cette disposition étendue autoriserait l'administrateur à intervenir et à influencer les activités de routine des offices de commercialisation.

117. Certains ont considéré l'article 4.6 comme une ingérence inutile dans les activités des organismes de réglementation compte tenu, notamment, des dispositions de l'article 27.1. En fait, les exigences de l'article 4.6 dépasseraient de beaucoup, pense-t-on, le cadre des activités des organismes de réglementation établis par la législation fédérale. Pour d'autres cependant, l'article 4.6 aurait pour effet de limiter la perte des avantages tirés de la concurrence qu'entraîne la réglementation et de montrer que l'une n'interdit pas forcément l'autre.

Observations et recommandations

118. Bien que les activités réglementées échappent, dans une certaine mesure, au jeu de la concurrence, les témoignages présentés au Comité montrent clairement que le but de l'article 4.5 est de les exempter à condition qu'elles soient examinées par un organisme impartial. Le Comité appuie cet objec-

impartial body. The Committee supports this objective and concludes, from the submissions and briefs presented, that in the majority of circumstances such impartial review procedures are in place and functioning. In those cases where there is no impartial review of the activities of a "public agency" that is composed of representatives of the persons it is regulating, the Committee considers that a competition law of general application should not treat such activities differently than if they were undertaken by any other form of private business organization.

119. The Committee notes that section 33 of the *Farm Products Marketing Agencies Act* is also being amended by the *Competition Act* to facilitate its continued application under the new proposals. Section 33 of the *Farm Products Marketing Agencies Act* would provide a *Competition Act* exemption for any contract, agreement or other arrangement between an agency established under the *Farm Products Marketing Agencies Act* and any person or persons engaged in the production or marketing of a "regulated product" where that agency has authority to enter into such an arrangement. The full impact of the *Competition Act* on agencies under the *Farm Products Marketing Agencies Act* can thus only be viewed in light of section 33 of that Act.

120. The following Recommendations are therefore made in order to clarify the application of section 4.5 in a manner consistent with the express intent of that section.

Recommendation 22

121. That section 4.5 be revised to clearly indicate that all conduct in respect of the marketing of any agricultural or horticultural product would be subject to the exemption therein so long as such conduct was, in fact, attentively supervised or controlled by a government appointed "public agency".

Recommendation 23

122. That section 4.5 be further revised to clearly indicate that all conduct, other than in respect of the marketing of agricultural or horticultural products, be subject to the exemption provided in the section so long as such conduct is required or authorized by a government appointed "public agency" that is clearly entitled to control such conduct and is, in fact, attentively doing so.

Recommendation 24

123. That subsection 4.5 (1) be amended to include reference to section 38.1 (systematic delivered pricing).

124. The effect of these three Recommendations would, in the Committee's view, clarify the application of section 4.5 while at the same time assuring that regulatory conduct would be exempt insofar as it was subject to impartial and considered control. As a result, the necessity for the retention of subsection 4.5 (2) (c) would be questionable.

tif et conclut, d'après les mémoires et exposés présentés, que dans la majorité des cas, cet examen impartial existe bien et est efficace. Dans les cas où il n'y a pas d'examen impartial des activités d'une «autorité administrative» composée de représentants des personnes qu'elle réglemente, le Comité estime qu'une *Loi sur la concurrence* d'application générale ne devrait pas distinguer ces activités de celles des entreprises commerciales privées.

119. Le Comité remarque que l'article 33 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* est également modifié par la *Loi sur la concurrence* afin de faciliter la poursuite de son application en vertu des nouvelles propositions. L'article 33 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* devrait prévoir une exemption de l'application de la *Loi sur la concurrence* pour tout contrat, accord ou arrangement conclu entre un organisme créé en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* et une ou plusieurs personnes qui s'occupent de la commercialisation d'un «produit réglementé» lorsque cet organisme est autorisé à conclure un tel accord. Ainsi, l'impact total de la *Loi sur la concurrence* sur les organismes soumis à la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* ne peut être apprécié qu'à la lumière de l'article 33 de cette loi.

120. Par conséquent, les recommandations suivantes visent à faire la lumière sur l'application de l'article 4.5 de façon à refléter plus fidèlement l'intention avouée de législateur.

Recommendation 22

121. Que l'article 4.5 soit révisé de façon à indiquer clairement que toute activité de commercialisation de produits agricoles ou horticoles sera exemptée tant que cette activité sera, en fait, attentivement surveillée ou contrôlée par une «autorité administrative» nommée par le gouvernement.

Recommendation 23

122. Que l'article 4.5 soit également révisé afin d'indiquer clairement que toute activité autre que la commercialisation de produits agricoles ou horticoles fasse l'objet de l'exemption prévue dans cet article tant qu'elle est prescrite ou autorisée par une «autorité administrative» nommée par le gouvernement qui a le droit de la contrôler et qui s'acquitte consciencieusement de sa tâche.

Recommendation 24

123. Que le paragraphe 4.5 (1) soit modifié afin d'y inclure une référence à l'article 38.1 (prix systématique à la livraison).

124. De l'avis du Comité, ces trois recommandations auraient pour effet d'élucider les modalités d'application de l'article 4.5 tout en assurant qu'une activité réglementée ne serait exemptée que dans la mesure où elle est soumise à un contrôle impartial et sérieux. Il est dès lors douteux qu'il faille garder l'alinéa 4.5 (2) c).

Recommendation 25

125. That subsection 4.5 (2) (c) be deleted from the Act.

126. Except in the narrow area of agreements as to rates and fares made pursuant to bilateral arrangements entered into by the Government of Canada, the Committee does not consider that the air transport industry has presented any persuasive evidence as to why it should be exempted in respect of all agreements or arrangements affecting air transportation. Such a broad exemption would only serve to insulate the industry from the competitive system without even imposing upon it the need to justify the benefits, if any, of such a unique position.

127. If agreements between members of the air transport industry which would affect related industries and the air traveller are to be exempt from competition law, such an exemption should, in the Committee's view, only arise in the circumstances contemplated by section 4.5; that is, when the agreements are required or authorized by an appointed "public agency" that is clearly entitled to control the implementation of such an agreement and is doing so.

Recommendation 26

128. That section 3.3 of Bill C-33, *An Act to amend the National Transportation Act and the Department of Transport Act*, be transferred, in its present form, to the *Competition Act*.

129. Subsection 4.6 (1) simply mandates regulatory agencies exercising federal powers in respect of prices, fees or rates, conditions of entry, mergers or output to achieve their objectives in the manner least restrictive of competition when there are alternate choices available. This is but an affirmation of the fact that regulation and competition can and should co-exist where possible.

130. The ability of the Competition Policy Advocate alone to appeal a decision or order of a regulatory agency that is exercising federal powers as provided in subsection 4.6 (2) is only available if the Competition Policy Advocate has intervened under section 27.1 in the proceedings leading to such decision or order. If in the circumstances described in subsection 4.6 (1), competition and regulation can co-exist effectively, and if representations are made to that effect, it would appear to follow that some procedure should be available to assure that regulatory agencies are alert to and explore the benefits of competition.

Recommendation 27

131. That subsection 4.6 (2) be clarified by providing that the Competition Policy Advocate must appeal any decision or order arising out of proceedings concerning which he has intervened pursuant to section 27.1 within 10 days of the time that decision or order was first communicated to him.

132. In respect to the concerns expressed relating to section 27.1 the Committee notes that section 27.1 is an extension of an existing provision in the *Combines Investigation Act*. How-

Recommendation 25

125. Que l'alinéa 4.5 (2) c) soit supprimé.

126. A l'exception du secteur restreint des accords sur les tarifs intervenus à la suite d'arrangements bilatéraux signés par le gouvernement du Canada, le Comité ne pense pas que les transporteurs aériens aient démontré de façon convaincante qu'ils devraient être exemptés en ce qui concerne tous les accords ou arrangements sur les transports aériens. Une exemption aussi large ne servirait qu'à mettre l'industrie à l'abri de la concurrence sans même lui imposer de justifier les avantages que peut lui procurer éventuellement cette position unique.

127. Si des accords entre transporteurs aériens se répercutent sur les secteurs connexes et sur le passager doivent être soustraits à l'application de la *Loi sur la concurrence*, cette exemption ne doit, de l'avis du Comité, être accordée que dans les cas visés par l'article 4.5, c'est-à-dire lorsque les accords sont prescrits ou autorisés par une «autorité administrative» nommée qui a incontestablement le droit de contrôler l'application de cet accord et qui le fait.

Recommendation 26

128. Que l'article 3.3 du projet de loi C-33, *Loi modifiant la Loi nationale sur les transports et la Loi sur le ministère des Transports*, soit transféré, sous sa forme actuelle, dans la *Loi sur la concurrence*.

129. Le paragraphe 4.6 (1) n'autorise les organismes de réglementation à exercer des pouvoirs fédéraux concernant les prix, les honoraires ou les taux, les conditions d'admissibilité, les fusions ou la production que pour atteindre leur objectif de la façon qui restreigne le moins possible le jeu de la concurrence lorsque s'offrent plusieurs choix. Cet article ne fait que confirmer que la réglementation et la concurrence peuvent et doivent coexister autant que possible.

130. L'Administrateur de la politique de la concurrence peut seul en appeler d'une décision ou d'une ordonnance d'un organisme de réglementation qui exerce des pouvoirs fédéraux prévus au paragraphe 4.6 (2), mais il ne peut le faire que s'il est intervenu aux termes de l'article 27.1 dans les procédures qui ont abouti à cette décision ou à cette ordonnance. Si, dans les circonstances décrites au paragraphe 4.6 (1), la concurrence et la réglementation peuvent coexister harmonieusement et si des instances sont présentées à cet égard, une procédure devrait normalement être prévue pour garantir que les organismes de réglementation se montrent vigilants en ce qui concerne les avantages de la concurrence et les examinent de près.

Recommendation 27

131. Que les dispositions du paragraphe 4.6 (2) soient précisées de manière à stipuler que l'Administrateur doit interjeter à la suite de toute décision ou ordonnance découlant de procédures à l'égard desquelles il est intervenu, conformément à l'article 27.1, dans les dix jours qui suivent le moment où cette décision ou ordonnance lui a été communiquée pour la première fois.

132. En ce qui concerne les observations formulées à propos de l'article 27.1, le Comité remarque que cet article est une extension d'une disposition actuelle de la *Loi relative aux*

ever, it remains unclear as to when the Competition Policy Advocate can intervene in any matter before a federal board, commission or other agency. In order to clarify this matter and to obviate the concern expressed by many that such powers could be abused in that the Advocate may be empowered to intervene in the day to day activities of the board, the Committee finds it advisable to recommend that the section be clarified.

Recommendation 28

133. That section 27.1 of the *Competition Act* be amended to provide that the Competition Policy Advocate may only intervene in any matter before a federal board, commission or other agency when such board, commission or other agency is, in fact, conducting proceedings in respect to any matter before it.

CHAPTER VIII

COMPETITION POLICY ADVOCATE

Principal Representations

134. Certain briefs and submissions to the Committee urged the restriction of the powers of the Competition Policy Advocate, the name of the officer in charge of carrying out the public enforcement of competition law, or, alternatively, the modification of the Act so as to make that officer more accountable. In addition, there were specific representations relating to the following:

- (i) The provisions regarding solicitor-client privilege found in section 10.1.
- (ii) The provisions of section 10.2 relating to the Competition Policy Advocate's access to computer data.
- (iii) The rights of parties to copy and obtain the prompt return of materials taken by the Competition Policy Advocate or his representative.
- (iv) The relationship of the Competition Policy Advocate to the Competition Board.
- (v) The adequacy of the provisions of subsection 27 (3) relating to the confidentiality of evidence or information obtained by the Competition Policy Advocate under the Act.

Comments and Recommendations

135. By extending the scope of competition law, the Act naturally expands the duties of the Competition Policy Advocate. It does not necessarily follow, however, that the investigative powers involved in such public enforcement must be expanded proportionately or at all. It appears that what are perceived as expanded powers of the Competition Policy Advocate really amount to no more than either a codification of existing, informal practice or a modernization of already extant provisions.

enquêtes sur les coalitions. Cependant, le moment à partir duquel l'Administrateur peut intervenir dans une affaire soumise à un organisme fédéral demeure incertain. Afin d'élucider cette question et de répondre aux observations formulées par de nombreuses personnes, selon lesquelles ces pouvoirs pourraient faire l'objet d'abus dans la mesure où l'Administrateur peut-être autorisé à intervenir dans les activités de routine de l'Office, le Comité juge utile de recommander que cet article soit précisé.

Recommendation 28

133. Que l'article 27.1 de la *Loi sur la concurrence* soit modifié pour stipuler que l'Administrateur ne peut intervenir dans une affaire soumise à un organisme fédéral lorsque cet organisme tient effectivement des délibérations au sujet de l'affaire qui lui a été soumise.

CHAPITRE VIII

ADMINISTRATEUR DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Principaux points soulevés

134. Certains mémoires adressés au Comité et certaines dépositions recueillies par lui ont demandé instamment que les pouvoirs de l'Administrateur de la politique de la concurrence, qui désigne l'agent chargé de l'application de la *Loi sur la concurrence*, soient limités, ou, à défaut, que la Loi soit modifiée de façon que cet agent soit davantage tenu de rendre compte de ses activités. En outre, le Comité a recueilli des observations particulières concernant les points suivants:

- (i) Les dispositions du paragraphe 10.1 concernant le privilège du secret professionnel entre l'avocat et son client;
- (ii) Les dispositions du paragraphe 10.2 concernant l'accès de l'Administrateur de la politique de la concurrence aux données informatiques;
- (iii) Les droits des parties de prendre copie ou d'obtenir le renvoi rapide des documents pris par l'Administrateur de la politique de la concurrence ou son représentant;
- (iv) Les relations entre l'Administrateur de la politique de la concurrence et la Commission de la concurrence;
- (v) L'opportunité des dispositions du paragraphe 27 (3) concernant le caractère secret des pièces ou preuves obtenues par l'Administrateur de la politique de la concurrence en vertu de la Loi.

Observations et recommandations

135. En élargissant la portée de la *Loi sur la concurrence*, les fonctions de l'Administrateur de la politique de la concurrence s'en trouvent étendues. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les pouvoirs d'enquête que comporte l'application de la Loi doivent être étendus dans les mêmes proportions, si ils doivent l'être. Il semble que ce qui est perçu comme des pouvoirs étendus de l'Administrateur de la politique de la concurrence correspond en réalité à une codification

136. Nevertheless, the Committee is of the view that the provision regarding solicitor-client privilege, section 10.1, should be clarified. When solicitor-client privilege is claimed with respect to an item, the section, as it presently stands, would appear to provide the Competition Policy Advocate or his representative with the option of submitting the item to a court for adjudication as to that claim or disregarding the claim entirely.

137. The Committee realizes that the section was drafted in order to permit the resolution of claims of privilege without the necessity of a court hearing and if the procedure were made obligatory it might well make it impossible to resolve such a claim without a court hearing. However, the Committee considers that the inconvenience and expense of such a result, in the few circumstances where it might arise, is more than offset by the certainty that would be achieved by making the procedures of the section mandatory. Further, the Committee can see no reason why there should not be a clear right of appeal available to both the Competition Policy Advocate and the party concerned from a decision made pursuant to subsection 10.1 (2).

Recommendation 29

138. That there be a right of appeal for both the Competition Policy Advocate and the party concerned from any order respecting the question of privilege made pursuant to subsection 10.1 (2).

Recommendation 30

139. That subsection 10.1 (1) be amended by replacing the word "may" with the word "shall".

140. Section 10.2 recognizes the fact that much business data previously maintained in various forms is now stored in computers and gives the Competition Policy Advocate access to such data during the course of an inquiry. In this respect, the section simply modernizes the long-standing provisions that permitted the examination of books, papers, records or other documents for purposes of an inquiry. The Committee is, however, concerned that a person who provides or is required to provide a print-out or other copy of computer data not have to bear any financial burden in order to comply with the requirements of the section.

Recommendation 31

141. That section 10.2 be amended so as to require the Competition Policy Advocate to reimburse all reasonable expenses incurred by any person in providing a print-out or other copy of computer data.

142. Subsection 18 (1) provides for either the return of books, papers, records or other documents obtained by the Competition Policy Advocate or copies thereof within sixty days after they come into his possession. Subsection 18 (2)

de pratiques officieuses existant à l'heure actuelle, ou à une modernisation des dispositions déjà en vigueur.

136. Néanmoins, le Comité estime que la disposition du paragraphe 10 (1) concernant le secret professionnel existant entre l'avocat et son client, devrait être précisée. Lorsque le secret est invoqué à propos d'un document, ce paragraphe, dans sa forme actuelle, semble donner à l'Administrateur de la politique de la concurrence ou à son représentant la possibilité de soumettre le document en question à un tribunal pour que celui-ci décide ce qu'il en est ou rejette totalement le privilège du secret.

137. Le Comité sait que cet article a été rédigé afin de pouvoir régler les cas où le secret professionnel est invoqué sans recourir nécessairement à une audience, et si la procédure judiciaire était rendue obligatoire, il deviendrait impossible de régler aucun cas sans audience en justice. Cependant, le Comité estime que les inconvénients et les frais correspondants à un tel résultat, dans les rares circonstances où le problème pourrait se poser, sont plus que compensés par la certitude qu'on obtiendrait en rendant obligatoire les procédures prévues dans cette disposition. En outre, le Comité ne voit aucun motif justifiant l'absence d'un droit absolu d'appel d'une décision rendue en vertu du paragraphe 2.1 (2) et dont pourrait se prévaloir l'Administrateur de la politique de la concurrence aussi bien que la partie concernée.

Recommendation 29

138. Qu'il existe un droit d'appel, aussi bien pour l'Administrateur de la politique de la concurrence que pour la partie concernée, de toute décision rendue en vertu du paragraphe 10.1 (2) à propos de la question du privilège du secret professionnel.

Recommendation 30

139. Que le paragraphe 10.1 (1) soit modifié en remplaçant le mot «peut» par le mot «doit».

140. L'article 10.2 reconnaît que la plupart des données commerciales qui étaient précédemment gardées sous diverses formes sont maintenant conservées sur ordinateur; cet article permet à l'Administrateur d'accéder à ces données au cours d'une enquête. A ce titre, cet article ne fait que moderniser des dispositions anciennes qui autorisaient l'examen des livres, des pièces, des archives et de tout autre document pour fins d'enquête. Cependant, le Comité souhaite que la personne qui fournit ou qui est obligée de fournir un état imprimé ou autre copie de données informatiques n'ait pas à supporter un fardeau financier pour se conformer aux obligations prévues à cet article.

Recommendation 31

141. Que l'article 10.2 soit modifié de manière que l'administrateur soit tenu de rembourser toute dépense raisonnable assumée par une personne qui a dû fournir un état imprimé ou autre copie de données informatiques.

142. Le paragraphe 18.1 stipule que l'Administrateur doit, dans les soixante jours après avoir pris possession de livres, documents, archives et autres pièces, en remettre l'original ou une copie à la personne qui les détenait. Le paragraphe 18.2

provides for the return of "things" within sixty days after their coming into his possession unless, in the opinion of the Competition Policy Advocate, they are required for the purposes of a criminal prosecution or a Competition Board proceeding commenced before the expiry of that time period. If, however, the Competition Policy Advocate is of the opinion that the "things" may be required for a prosecution or proceeding that has not been commenced within the sixty day period, he may return the "things" with a direction that they be retained unaltered for a stated period of time and returned to the Competition Policy Advocate if he so requests within that stated period.

143. It appears to the Committee that there may well be circumstances, particularly pertaining to "things", where the sixty day period or the requirement that there be no alteration of the "thing" could cause serious problems for the party concerned. If, for example, the "thing" was a computer tape relating to a business's accounts receivable, would that business be placed in the position of being unable to utilize such tape, first, for a period of sixty days and then, possibly, for a further indeterminate period? The Committee is of the view that in circumstances such as described there should be a clear provision in the Act which would prohibit the Competition Policy Advocate from retaining possession of either documents or "things" essential to the business activities of the person concerned without either providing that person with a copy of such document or "thing" or making other mutually satisfactory arrangements in respect thereto. Further, in the event of a dispute as to the impossibility or impracticability of making copies or other arrangements, the Act provide that the person concerned be able to apply to the courts for the return of the item or items at issue and for permission to utilize such item or items on terms which would clearly preserve the Competition Policy Advocate's right to examine such items and introduce them in evidence in any subsequent proceedings.

Recommendation 32

144. That a provision be added to the Act prohibiting the Competition Policy Advocate from retaining possession of any book, paper, record, document or "thing", essential to the business activities of the owner of or any person from whom such item was obtained, without providing that person with a copy of such item or making other mutually satisfactory arrangements in respect thereto.

Recommendation 33

145. That a further provision be added to the Act whereby in the event of any dispute as to what is "essential" to the operation of a person's business, the impossibility or impracticability of making copies or other arrangements, the courts, upon an application by the owner of or any person from whom any book, paper, record, document or "thing" was obtained, can order the return of such item and permit the utilization thereof on such terms as will preserve both the Competition Policy Advocate's right to continued examination of such item and his ability to introduce it in evidence in the same state as it was found in any subsequent proceedings under the Act.

stipule que l'Administrateur doit, dans les soixante jours après avoir pris possession d'une pièce non documentaire ou «chose», la remettre à la personne qui la détenait, à moins qu'il n'estime qu'elle est nécessaire aux fins d'une poursuite pénale ou d'une procédure entamée devant la Commission avant l'expiration de ce délai. Cependant, lorsqu'il estime que la «chose» pourrait être nécessaire aux fins de poursuites qui n'ont pas été engagées pendant le délai de 60 jours, l'Administrateur peut la remettre à la personne qui la détenait en lui ordonnant de la conserver intacte pendant le délai raisonnable qu'il fixe dans la directive et de la lui remettre sur sa demande dans le délai prévu.

143. Le Comité estime qu'il pourrait y avoir des circonstances, notamment en ce qui concerne les «choses», où le délai de soixante jours et l'obligation de la conserver intacte pourraient causer de sérieux problèmes à la partie concernée. Par exemple, s'il s'agit d'une bande d'ordinateur concernant des effets échus à encaisser, l'entreprise serait-elle dans l'impossibilité d'utiliser cette bande, d'une part pendant le délai de 60 jours, et ensuite, éventuellement, pendant un délai supplémentaire et indéterminé? Le Comité estime que dans des circonstances semblables à celles décrites, la loi devrait clairement stipuler que l'Administrateur ne peut garder en sa possession des documents ou des «choses» essentiels aux activités commerciales de la partie concernée, sans avoir au préalable fourni à cette partie une copie de ce document ou de cette chose ou avoir conclu des arrangements réciproquement satisfaisants à ce sujet. De plus, si l'on ne s'entend pas sur ce qui est «essentiel» pour les affaires d'une partie, sur l'impossibilité ou la difficulté de faire des copies ou si l'on n'arrive pas à conclure d'autres arrangements, la loi devrait stipuler que la partie concernée peut demander en justice la restitution du ou des documents en cause ainsi que la permission d'utiliser ce ou ces documents à des conditions qui préserveraient intégralement le droit de l'Administrateur à les examiner et à les présenter comme preuves dans toute procédure ultérieure.

Recommendation 32

144. Que l'on ajoute à la loi une disposition interdisant à l'Administrateur de retenir tout livre, pièce, dossier, document ou chose essentiels aux affaires du propriétaire ou de toute personne de qui ces documents ont été obtenus, à moins que ne soit fournie à cette personne une copie de cette pièce ou que n'ait été conclu un arrangement réciproquement satisfaisant à ce sujet.

Recommendation 33

145. Qu'une autre disposition soit ajoutée à la loi afin que toute dispute portant sur ce qui est «essentiel» aux affaires d'une personne, sur la possibilité ou la difficulté de faire des copies ou sur les conditions d'autres arrangements, puisse, sur demande du propriétaire d'un livre, pièce, dossier, document ou chose, ou de toute personne qui les a fournis, faire l'objet d'une demande en justice visant la restitution de ces articles et l'autorisation de les utiliser à des conditions préservant tant le droit de l'Administrateur à les examiner en tout temps que la possibilité pour celui-ci de les présenter comme preuve, dans l'état où ils ont été trouvés, lors de toute procédure ultérieure entreprise en vertu de la loi.

146. Concerns were expressed with regard to section 31.91 which requires the Competition Policy Advocate to bring an *ex parte* application before a single member of the Competition Board and to satisfy such member that a *prima facie* case exists for the making of an order or recommendation prior to the Competition Policy Advocate commencing a proceeding before the Board itself under any of sections 31.2 to 31.77. One of the concerns was that the section might serve to establish a relationship between those in charge of the public enforcement of the Act and those in charge of its adjudication.

147. The Committee notes that by deleting this section and other similar provisions, for example subsections 9 (2), 10 (3), 12 (1), 17 (1), 17 (7) and 17 (8), the Act would provide few checks on the exercise of powers by the Competition Policy Advocate. Further, the Committee would not expect that, in practice, the section would lead to any unhealthy relationship but, to the contrary, would serve to arrest proceedings founded upon questionable bases. In this regard, the Committee notes that the onus on the Competition Policy Advocate under subsection 31.91 (1) is to satisfy a member of the Competition Board "that a *prima facie* case exists". The Committee considers that a strengthening of this onus could well enforce the objectives of the section.

148. It was also proposed that if section 31.91 was to remain in the Act the application to the single member of the Competition Board should not be *ex parte* but on notice to the party or parties concerned so that the proceeding would be more akin to a preliminary inquiry in the criminal law sense. It is the Committee's view that such a proposal would only serve to prolong proceedings under Part IV.I of the Act while at the same time detracting from the emphasis on civil as opposed to criminal enforcement of the Act.

Recommendation 34

149. That section 31.91 be retained in the Act but that the onus under subsection 31.91 (1) be strengthened by providing that there must be a "strong" *prima facie* case demonstrated before the Competition Policy Advocate can proceed before the Competition Board.

150. Subsection 27 (3), providing for the maintenance of confidentiality with respect to evidence or information obtained by the Competition Policy Advocate under the Act, was also the subject of concern. That concern related not to the thrust but to the language used in the subsection and, in particular, to the fact that the subsection provided that evidence or information obtained could not be disclosed "except for the purposes of this Act". There was some question as to whether this language would permit the Competition Policy Advocate to disclose, for example, such evidence or information to a private party who had commenced a civil action under the Act. It is the Committee's view that the wording of the subsection can and should be clarified in this respect.

Recommendation 35

151. That subsection 27 (3) be amended to make it clear that no evidence, information, document or thing obtained pursuant to the Act can be disclosed by the Competition

146. On a exprimé des préoccupations en ce qui concerne l'article 31.91, qui oblige l'Administrateur à présenter une requête *ex parte* à un seul membre de la Commission pour lui prouver *prima facie* les faits justifiant une ordonnance ou une recommandation avant qu'il ne puisse entamer une procédure devant la Commission elle-même aux termes de l'un des articles 31.2 à 31.77. L'une des préoccupations exprimées concernait le fait que cet article pourrait servir à établir une relation entre les agents chargés de l'application de la loi et les magistrats.

147. Le Comité remarque qu'en l'absence de cet article et d'autres dispositions semblables, comme les paragraphes 9 (2), 10 (3), 12 (1), 17 (1), 17 (7) et 17 (8), la loi ne fournirait que peu de moyens de contrôle sur les pouvoirs exercés par l'Administrateur. En outre, le Comité ne craint pas que, dans la pratique, cet article entraîne des relations malsaines entre l'Administrateur et les magistrats, mais au contraire, il devrait permettre d'éviter les procédures fondées sur des bases douteuses. A ce propos, le Comité remarque que la charge de la preuve qui incombe à l'Administrateur en vertu du paragraphe 31.91 (1) consiste à prouver *prima facie* à un membre de la Commission les faits justifiant l'ordonnance ou la recommandation. Le Comité estime qu'un renforcement de la charge de la preuve favoriserait les objectifs visés à cet article.

148. D'autres propositions ont indiqué que si l'article 31.91 doit rester dans la loi, la requête adressée à un membre de la Commission ne devrait pas être présentée *ex parte*, mais plutôt qu'on devrait aviser la ou les parties concernées de façon que la procédure s'apparente davantage à une enquête préliminaire au sens du droit pénal. Le Comité estime qu'une telle proposition n'aurait pour effet que de prolonger les procédures prévues à la partie IV.I de la loi, tout en diminuant l'importance de son application au plan civil par rapport au plan criminel.

Recommendation 34

149. Que l'article 31.91 soit maintenu dans la loi, mais que la charge de la preuve prévue au paragraphe 31.91 (1) soit renforcée en obligeant l'Administrateur à apporter *prima facie* une preuve « irréfutable » des faits avant de pouvoir s'adresser à la Commission de la concurrence.

150. Le paragraphe 27 (3), qui stipule que les preuves ou informations obtenues par l'Administrateur en vertu de la loi doivent être tenues secrètes, a également suscité des préoccupations. Celles-ci concernaient non pas la portée générale de cet article, mais son libellé, et, en particulier, le fait que les preuves ou informations obtenues ne peuvent pas être divulguées, « sauf aux fins de la présente loi ». On s'est demandé si cette formulation ne permettrait pas, par exemple, à l'Administrateur de divulguer ces preuves ou ces informations à une tierce partie qui aurait intenté une action civile en vertu de la loi. Le Comité estime que le libellé de ce paragraphe peut et doit être précisé.

Recommendation 35

151. Que le paragraphe 27 (3) soit modifié pour indiquer clairement qu'aucun document, renseignement, preuve ou « chose » obtenu en vertu de la loi ne pourra être divulgué par

Policy Advocate except for the purpose of exercising his powers and performing his duties under the Act.

l'Administrateur, sauf pour exercer ses pouvoirs et ses fonctions en application de la loi.

CHAPTER IX COMPETITION BOARD

Principal Representations

152. While many representations to the Committee approved of the partial shift from criminal enforcement of competition law to a process of civil review by the proposed Competition Board, there was considerable concern expressed with respect to the limited right of appeal from decisions of that Board and the qualifications of its members. The Committee's attention was also drawn, first, to the fact that there was no provision requiring publication of the proposed rules of the Board and hence no formal opportunity afforded to interested persons to make representations with respect thereto and, second, that the Board was not required to give reasons with respect to each of its decisions.

153. In addition, underlying concerns were expressed respecting the perceived significant and absolute power given to the Competition Board over economic activities in the market place. Basic concerns were also expressed respecting the potential conflict between Competition Board and Cabinet decisions under the *Foreign Investment Review Act*.

154. There were also concerns respecting the broad, open guidelines under which the Board would operate and the fact that in respect to its decisions there is no provision for the government to take into account other broad policy objectives through a Cabinet override.

Comments and Recommendations

155. It is clear from the nature of the functions proposed for the Competition Board that its members must bring to their task practical knowledge or training in the fields of business, law, economics or public affairs. From the hearings held by the Committee, it is apparent that this is recognized by the Minister of Consumer and Corporate Affairs and his officials. Any attempt to particularize the qualifications of potential appointees to the Board would necessarily introduce rigidity which could result in the disqualification of able persons.

Recommendation 36

156. That, in view of the foregoing comments, the *Competition Act* be amended to provide that persons appointed as members of the *Competition Board* have practical knowledge and training in such fields as commerce (including business and labour), finance, law, economics or public affairs.

CHAPITRE IX COMMISSION DE LA CONCURRENCE

Principaux points soulevés

152. Même si, dans de nombreux commentaires soumis au Comité, on approuvait le fait que l'application de la *Loi sur la concurrence* ne relèverait plus exclusivement du Code criminel mais serait en partie confiée à la Commission de la concurrence, dont on prévoit la création, et qui pourrait avoir recours à certaines procédures civiles, on se préoccupait vivement de ce que le droit d'en appeler des décisions de la Commission serait limité et que les conditions d'admissibilité de ses membres ne soient pas clairement énoncées. On a également fait remarquer au Comité que, premièrement, la Commission n'était pas tenue de publier son règlement; par conséquent, on ne donne pas officiellement aux intéressés l'occasion de soumettre des observations concernant ce règlement; deuxièmement, il est déplorable que la Commission n'ait pas à motiver chacune de ses décisions.

153. De plus, des préoccupations fondamentales ont été exprimées à propos du pouvoir apparemment absolu conféré à la Commission de la concurrence sur les activités économiques du marché. De graves préoccupations ont également été exprimées à propos de l'éventuel conflit entre la Commission de la concurrence et les décisions prises par le Cabinet en vertu de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*.

154. On a également noté des préoccupations à propos du caractère trop vaste des lignes directrices régissant le fonctionnement de la Commission; on a aussi évoqué le fait qu'en ce qui concerne les décisions de la Commission, aucune disposition ne prévoit la possibilité, pour le gouvernement, de tenir compte d'autres grands objectifs politiques par le biais d'une dérogation du Cabinet.

Observations et recommandations

155. Considérant la nature des fonctions que l'on propose d'assigner à la Commission de la concurrence, il ressort clairement que ses membres doivent posséder une formation et des connaissances pratiques en commerce, en droit, en économie ou en affaires publiques. Si l'on en juge par les audiences tenues par le Comité, il semble que le ministre et les fonctionnaires de la Consommation et des Corporations, le reconnaissent. Si l'on tentait de décrire de façon plus précise les conditions que doivent remplir les membres éventuels de la Commission, on aboutirait forcément à une rigidité qui pourrait éloigner de ces postes des personnes compétentes.

Recommandation 36

156. Qu'étant donné les observations qui précèdent, la *Loi sur la concurrence* soit modifiée de façon que les membres de la Commission aient une expérience et des connaissances pratiques dans des domaines tels que le commerce (y compris le monde des affaires et du travail), les finances, le droit, l'économie ou les affaires publiques.

157. Certain provisions of the Act would permit the Competition Board to order a divestiture or a dissolution of a business or the cancellation of certain intellectual property rights where it found that the purpose of a particular provision could not be achieved in any other manner. The Committee considers that in such circumstances the person against whom such an order is made should have an absolute right to a full appeal to the Federal Court of Appeal.

158. In order, however, to recognize the position of the Board with its unique expertise, the Committee is of the view that the Court of Appeal should not be permitted to substitute its decision for that of the Board and hence, if the appeal is allowed, should only be permitted to direct the matter back to the Board for further consideration and determination, either generally or in respect of a specified matter. In so doing, the Court should advise the Board of its reasons and give it such directions as the Court considers appropriate to the reconsideration.

Recommendation 37

159. That in the case of an order by the Competition Board

- (i) directing the dissolution of a merger or the disposal of assets pursuant to section 31.71;
- (ii) directing the dissolution of a "monopoly", a reduction in the degree of monopoly or the divestiture of part of a business or any of the assets thereof pursuant to section 31.72;
- (iii) directing the dissolution of a "monopoly", a reduction in the degree of monopoly or the divestiture of part of a business or any of the assets thereof pursuant to section 31.73; or
- (iv) directing the granting of patent, trade mark, copyright or industrial design licence or the revocation of a patent or expungement of a trade mark, copyright or industrial design pursuant to section 31.74

the person against whom such an order is made have an absolute right of appeal on questions of both fact and law to the Federal Court of Appeal. If the Federal Court of Appeal allows such appeal, it should not be permitted to substitute its decision for that of the Board but should only be permitted to direct the matter back to the Competition Board for further consideration and determination, either generally or in respect of a specified matter. In so directing the matter back, the Court of Appeal should be required to advise the Competition Board of its reasons and to give it such directions as are considered appropriate to the reconsideration.

160. As already indicated in Chapter V, this right of appeal would be in addition to the rights of appeal found in Section 18 and 28 of the *Federal Court Act*.

161. The Committee was not advised of any reasons why proposed rules of the Competition Board could not be published in advance and an opportunity thus afforded to those interested to make representations in regard thereto. The Committee would view such a procedure as being consistent with that required of or adopted by many judicial and quasi-

157. Certaines dispositions de la loi permettraient à la Commission de la concurrence d'ordonner la dissolution d'une entreprise ou l'annulation de certains droits de propriété intellectuelle, lorsqu'elle juge que c'est là la seule façon de faire respecter certaines dispositions. Le Comité considère que, dans de telles circonstances, la personne contre laquelle l'ordonnance est rendue devrait avoir pleinement le droit d'en appeler de la décision auprès de la Cour fédérale d'appel.

158. Toutefois, pour respecter la décision de la Commission qui réunit des experts très compétents, le Comité est d'avis qu'on ne devrait pas permettre à la Cour d'appel de substituer sa décision à celle de la Commission; par conséquent, si l'appel était maintenu, la Cour d'appel n'aurait d'autre recours que celui de renvoyer la question à la Commission qui pourrait l'étudier à nouveau, en entier ou en partie, et rendre une nouvelle décision. Ce faisant, la Cour d'appel expliquerait ses motifs à la Commission et lui donnerait les directives qu'elle jugerait appropriées pour cette nouvelle étude.

Recommendation 37

159. Que, dans le cas d'une ordonnance rendue par la Commission de la concurrence et

- (i) ordonnant la dissolution d'une fusion ou la répartition de l'actif, conformément au paragraphe 31.71;
- (ii) ordonnant la dissolution d'un monopole, la réduction de la portée d'un monopole ou l'abandon d'une partie d'une entreprise ou de son actif, conformément au paragraphe 31.72;
- (iii) ordonnant la dissolution d'un monopole, la diminution de la portée d'un monopole ou l'abandon d'une partie d'une entreprise ou de son actif, conformément au paragraphe 31.73; ou
- (iv) ordonnant la délivrance d'un brevet, d'une marque de commerce, d'un droit d'auteur ou d'un dessin industriel ou ordonnant la révocation d'un brevet ou la radiation d'une marque de commerce, d'un droit d'auteur ou d'un dessin industriel, conformément au paragraphe 31.74.

la personne contre qui une ordonnance de ce genre est rendue a un droit absolu d'appel sur des points tant de fait que de droit autres de la Cour d'appel fédérale. Si la Cour d'appel fédérale accepte cet appel, on ne devrait pas permettre de substituer à sa décision celle de la Commission mais plutôt charger cette dernière d'étudier de nouveau la question de façon générale ou en ce qui concerne un point particulier. Dans ce cas, la cour d'appel devrait être obligée d'informer la Commission de la concurrence de ses motifs et lui donner les directives qu'elle juge appropriées pour la révision.

160. Conformément à ce qui a été indiqué au chapitre V, ce droit d'appel s'ajouterait à celui qui est déjà prévu aux articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

161. Le Comité ne voit pas pourquoi les règlements de la Commission de la concurrence ne seraient publiés à l'avance et donnant ainsi aux intéressés la possibilité de soumettre des observations sur ces règlements. Le Comité considère que cette façon de procéder est conforme à celle qui a été adoptée par un grand nombre d'organismes judiciaires et quasi-judiciaires de

judicial bodies and, indeed, in keeping with the provisions of subsection 39.22 (2) respecting the publication of regulations relating to practice and procedure in class and substitute actions.

Recommendation 38

162. That the Act be amended to provide that any rule proposed by the Competition Board pursuant to section 16.3 be published in the Canada Gazette and a reasonable opportunity afforded to interested persons to make representations with respect thereto.

163. With respect to decisions of the Board, the Committee notes that subsection 31.8 (1.3) only requires that reasons for such decisions be given when they are requested by a party to a proceeding. The Committee considers that it would be appropriate, if for no other reason than to foster an understanding of the statute, to require that all the Board's decisions be supported by written reasons.

Recommendation 39

164. That subsection 31.8 (1.3) be amended so as to require the Competition Board to give written reasons for each of its decisions.

165. In respect to the general concerns expressed relating to Cabinet overrides, conflicts with the *Foreign Investment Review Act*, excessive powers of the Board and broad general guidelines, the Committee has attempted to deal with these general questions throughout the report but, more particularly, in Chapters V and XII.

CHAPTER X

SPECIAL REMEDIES AND PROCEDURES

Principal Representations

166. Representations were made to the Committee regarding the Competition Board's powers to issue interim injunctions pursuant to section 29 of the Act. Concern was expressed that powers to grant interim injunctions and particularly *ex parte* interim injunctions should not lie in the hands of a body that might not have the legal experience of a court. On the other hand, of course, it might well be desirable in certain circumstances to prevent the continuance of conduct that appears offensive and that has or is expected to seriously injure the economic position of another. It was also stated that there should be provision for an appeal from an order of the Board granting an interim injunction.

167. The Committee's attention was also drawn to subsection 20 (1) of the Act which provides that a person whose conduct is being inquired into will not be entitled to be present during the taking of evidence before a hearing officer unless it is his evidence that is being taken and then only during the actual time it is being taken.

même qu'aux dispositions de l'alinéa 39.22 (2) concernant la publication des règlements prescrivant la pratique et la procédure applicables aux actions collectives et indirectes.

Recommandation 38

162. Que la loi soit modifiée de façon que tout règlement édicté par la Commission de la concurrence, en vertu du paragraphe 16.3, soit publié dans la Gazette du Canada et qu'on donne aux intéressés la possibilité de soumettre des observations concernant ces règlements.

163. Pour ce qui est des décisions de la Commission, le Comité constate que le sous-alinéa 31.8 (1.3) exige que les motifs des décisions ne soient donnés que si une des parties à une procédure en fait la demande. Le Comité considère qu'il serait approprié, ne fût-ce que pour faciliter la compréhension de la loi, d'exiger que la Commission donne par écrit les motifs de ses décisions.

Recommandation 39

164. Que le paragraphe 31.8 (1.3) soit modifié de façon que la Commission de la concurrence soit tenue de motiver par écrit chacune de ses décisions.

165. En ce qui concerne les préoccupations générales exprimées à propos des dérogations du Cabinet, des conflits avec la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, des pouvoirs excessifs de la Commission et de ses vastes lignes directrices, le Comité a essayé de traiter ces questions générales tout au long du rapport, mais, plus particulièrement, aux chapitres V et XII.

CHAPITRE X

MESURES CORRECTRICES ET PROCÉDURES SPÉCIALES

Principaux points soulevés

166. Des commentaires ont été faits au Comité au sujet du pouvoir de la Commission de la concurrence de rendre des injonctions provisoires conformément à l'article 29 de la loi. On a exprimé l'avis que le pouvoir d'accorder des injonctions provisoires et plus particulièrement des injonctions provisoires *ex parte* ne devrait pas être confié à un organisme qui risque de ne pas avoir l'expérience juridique d'un tribunal. D'autre part, bien sûr, il pourrait fort bien être souhaitable, dans certains cas, de mettre fin à un comportement qui semble nuisible et qui a ou serait susceptible d'avoir de graves répercussions sur la situation économique d'autrui. On a également demandé l'inclusion d'une disposition permettant d'en appeler d'une ordonnance d'injonction provisoire rendue par la Commission.

167. On a également attiré l'attention du Comité sur le paragraphe 20 (1) de la loi qui prévoit qu'une personne dont le comportement fait l'objet d'une enquête, ne sera pas autorisée à assister à l'audition des témoignages devant la personne responsable, à moins qu'elle ne soit la personne appelée à témoigner et alors uniquement pendant le temps réel de sa comparution.

168. The Committee was also referred to subsection 30 (2) which would permit a court, on consent of the Attorney General and a person accused of an offence under Part V of the Act, to dismiss the prosecution and make a prohibition order under subsection 30 (1). Concern was expressed, however, that the effect of this provision might well be rendered inoperative due to the fact that subsection 30 (5) expressly provides that there can be no appeal from an order made in such circumstances.

Comments and Recommendations

169. The Committee considers that the Competition Board, like the courts, should be able to act to prevent serious injury from occurring. No case would, however, appear to have been made as to the necessity for the Board to have *ex parte* injunctive powers or for modifying the tests or principles applied by the courts in granting interim injunctions. With respect to the question of appeals from orders of the Board in respect to interim injunctions, it is the Committee's view that the provisions of section 28 of the *Federal Court Act* provide sufficient scope for review in this regard.

Recommendation 40

170. That subsection 29 (3) empowering the Competition Board to grant *ex parte* interim injunctions be deleted from the Act with necessary consequential changes to subsections 29 (2) and (5).

Recommendation 41

171. That the bases upon which the Competition Board and the courts are permitted to grant interim injunctions as set out in subsections 29 (1) and 29.1 (1) be amended to reflect the principles followed by the Federal Court of Canada in granting such injunctions which are referred to in subsection 30 (8).

Recommendation 42

172. That the Act also be amended to provide that any written comment by a person whose conduct is the subject of an enquiry be made part of any documentation or information relating thereto that is transmitted to the Governor-in-Council under Section 28 or supplied to the government of any other country pursuant to Section 47.1.

173. The Committee is concerned with the fact that under subsection 20 (1) a person whose conduct is being inquired into will not have an opportunity to be present when oral evidence is given by others in respect to the matters involved in that inquiry. While the Committee understands that there is concern that witnesses are inhibited by the presence of the person against whom they may find themselves giving evidence, this concern must, in the Committee's view, be balanced against the fact that oral evidence given before a hearing officer could serve as the basis for a proceeding before the Competition Board or the courts; for the removal or

168. On a demandé aussi au Comité de se reporter au paragraphe 30 (2) qui permettrait à une cour, avec l'accord du procureur général et de l'accusé, dans le cadre d'une poursuite engagée en vertu de la Partie V de la loi, de rejeter l'inculpation et de rendre une ordonnance d'interdiction conformément au paragraphe 30 (1). On a fait observer, toutefois, que cette disposition risque d'être absolument inopérante puisque le paragraphe 30 (5) stipule expressément qu'il est impossible d'en appeler d'une ordonnance rendue dans de telles circonstances.

Observations et recommandations

169. Le Comité considère que la Commission de la concurrence tout comme les tribunaux, devrait pouvoir intervenir pour empêcher de graves dommages de se produire. On ne semble pas avoir contesté toutefois qu'il soit nécessaire que la Commission soit investie de pouvoirs d'injonction *ex parte* ou que l'on modifie les critères ou les principes appliqués par les cours pour rendre des injonctions provisoires. Quant à la question d'interjeter appel d'une ordonnance rendue par la Commission, et ayant donné lieu à une injonction provisoire, le Comité est d'avis que la portée de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* est suffisamment grande pour englober cette question.

Recommandation 40

170. Qu'on retranche le paragraphe 29 (3), qui autorise la Commission de la concurrence à prononcer des injonctions provisoires *ex parte* et que l'on apporte ensuite les changements nécessaires aux paragraphes 29 (2) et (5).

Recommandation 41

171. Que les motifs pour lesquels la Commission de la concurrence et les tribunaux sont autorisés à prononcer des injonctions provisoires et qui sont exposés dans les paragraphes 29 (1) et 29.1 (1) soient modifiés pour tenir compte des principes que suit la Cour fédérale du Canada lorsqu'elle prononce de telles injonctions, principes dont on fait mention au paragraphe 30 (8).

Recommandation 42

172. Que la loi soit également modifiée de façon à ce qu'elle prévoit que toute observation écrite émanant d'une personne dont le comportement fait l'objet d'une enquête fasse partie de toute documentation ou information y afférente qui est transmis au gouverneur en conseil conformément à l'article 28, ou au gouvernement de tout autre pays aux termes de l'article 47.

173. Le Comité se soucie du fait, qu'en vertu du paragraphe 20 (1), une personne dont le comportement fait l'objet d'une enquête n'ait pas la possibilité d'entendre les témoignages verbaux autres que le sien qui portent sur les questions faisant l'objet de cette enquête. Le Comité comprend que les témoins risquent d'être troublés par la présence de l'inculpé contre qui ils seraient appelés à témoigner, mais il ne faut pas oublier, tient-il à souligner, que ce témoignage verbal présenté devant la personne chargée de l'audition pourrait donner lieu à un procès devant la Commission de la concurrence ou les tribunaux en vue de la suppression ou la réduction des droits de

reduction of custom duties under section 28; and that it could also be utilized in another inquiry pursuant to subsection 47 (2) or could be provided to another government or agency in accordance with an international agreement made under the provisions of section 47.1.

174. Under the circumstances, it is the Committee's view that when oral evidence is given in the course of an inquiry under the Act each person whose conduct is being inquired into should be afforded an opportunity to comment on the subject matter of the inquiry before any further action or proceedings are taken in respect to that inquiry.

Recommendation 43

175. That the Act be amended to provide that when oral evidence is given during an inquiry the person or persons whose conduct is the subject of that inquiry be provided by the Competition Policy Advocate with a brief statement of the matters to which that inquiry relates and be afforded an opportunity to comment thereon in writing prior to any further action or proceedings being taken under the Act in respect to the subject matter of that inquiry.

176. The Committee fully supports the objective of subsection 30 (2) but is satisfied that this objective would be better served if a right of appeal was granted to the accused person and the Attorney General in respect to any order made thereunder.

Recommendation 44

177. That subsection 30 (4), which denies any right of appeal from an order made under subsection 30 (2), be deleted from the Act.

CHAPTER XI

AGREEMENTS RESTRICTING IMPORTS OR EXPORTS

Principal Representations

178. Submissions were received by the Committee to the effect that this provision would interfere with normal marketing arrangements between "affiliated" corporations.

Comments and Recommendations

179. The provisions of the section would only come into play should there be agreements or arrangements to restrict imports or exports that also were designed to protect the price levels within or outside Canada of the product concerned. Thus, in the Committee's view, section 31.61 should not interfere with normal marketing arrangements between affiliates provided such agreements are not in the nature of mini-cartels.

180. In examining the language of section 31.61, the Committee noted that its provisions would only apply in the case of agreements or arrangements by "corporations". In view of the other provisions relating to conduct reviewable by the Competition Board, the Committee considers it would be desirable to have section 31.61 apply to "persons", including natural persons, associations, partnerships and others. Further, the

douane en vertu de l'article 28; il pourrait en outre être utilisé dans le cadre d'une autre enquête menée en vertu du paragraphe 47 (2), ou encore être transmis à un autre gouvernement, ou organisme dans le cadre d'un accord international conclu en vertu de l'article 47.1.

174. Par conséquent, le Comité est d'avis que lorsqu'un témoignage verbal est reçu au cours d'une enquête menée en vertu de la loi, chaque personne dont le comportement fait l'objet d'une enquête doit avoir la possibilité de témoigner sur l'objet de l'enquête avant que toutes autres poursuites ou procédures ne soient entreprises relativement à cette enquête.

Recommandation 43

175. Que la loi soit modifiée de façon que, lorsqu'un témoignage verbal est produit au cours d'une enquête, la personne ou les personnes dont le comportement fait l'objet de ladite enquête, reçoivent de l'Administrateur de la politique de la concurrence un bref exposé des questions pertinentes et puissent commenter ce document par écrit avant que toutes autres poursuites ou procédures ne soient entreprises en vertu de la loi au sujet de l'objet de ladite enquête.

176. Le Comité appuie pleinement le but visé par le paragraphe 30 (2), mais il croit qu'il pourrait plus sûrement être atteint si l'accusé et le procureur général avaient le droit d'en appeler de toute ordonnance rendue à cet égard.

Recommandation 44

177. Que le paragraphe 30 (4) qui supprime toute possibilité d'en appeler d'une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 30 (2) soit retranché de la loi.

CHAPITRE XI

ACCORDS RESTREIGNANT LES IMPORTATIONS OU LES EXPORTATIONS

Principaux points soulevés

178. D'après les mémoires reçus par le Comité, la disposition relative à la réduction de l'importation et de l'exportation entrerait en conflit avec les accords normaux concernant la commercialisation entre des corporations «affiliées».

Observations et recommandations

179. Les dispositions de l'article ne seraient applicables que si des accords visant à réduire les importations ou les exportations avaient également pour but de garantir le niveau des prix du produit en question, au Canada ou à l'étranger. Ainsi, selon le Comité, l'article 31.6 ne devrait pas entrer en conflit avec les accords normaux concernant la commercialisation entre des sociétés affiliées pourvu que ces accords ne soient pas assimilables à de mini-cartels.

180. En étudiant le libellé de l'article 31.61, le Comité a remarqué que ses dispositions ne s'appliqueraient uniquement aux accords conclus par des «corporations». Par suite des autres dispositions relatives à une activité qui prête à examen par la Commission de la concurrence, le Comité estime qu'il serait souhaitable d'appliquer l'article 31.61 aux «personnes», y compris les personnes physiques, les associations, les sociétés,

Committee would suggest consideration be given to the re-drafting of subsection 31.61 (2) to provide that no order will be made against any corporation that does not account for twenty-five per cent or more of the production or supply "in a Canadian market".

Recommendation 45

181. That section 31.61 be amended so as to apply to "persons".

Recommendation 46

182. That subsection 31.61 (2) be amended by deleting the words "in Canada" and substituting therefor the words "in a Canadian market".

CHAPTER XII

MERGERS

Principal Representations

183. Many submissions to the Committee approved of the fact that under the *Competition Act* the subject of mergers would be reviewable by the Competition Board and would no longer be characterized as a criminal offence. Nonetheless, concern was expressed as to:

- (i) the definition of "merger" in subsection 31.71 (1);
- (ii) the position of joint ventures under the section;
- (iii) the twenty per cent threshold test for horizontal mergers;
- (iv) the list of factors which the Competition Board was directed to consider by subsection 31.71 (4);
- (v) the "substantial gains in efficiency" test in subsection 31.71 (5);
- (vi) the Competition Board's inability to consider any determination made under the *Foreign Investment Review Act* and, as a result, to be in the possible position of making an order dissolving a merger notwithstanding that it had been allowed under the *Foreign Investment Review Act*;
- (vii) the lack of any procedure whereby proposed mergers could be considered in advance and a determination obtained as to whether they would be considered reviewable if consummated; and
- (viii) the lack of any limitation period beyond which a merger would not be reviewable.

Comments and Recommendations

184. While the definition of "merger" in subsection 31.71 (1) is similar to that found in the *Combines Investigation Act*, the use of the words "establishment" and "or otherwise" have broadened the scope of the definition considerably. There is no doubt, however, that the definition must be of sufficient compass to permit consideration of situations which, no matter by what name they may be called, connote the union or combining of two businesses. Thus, certain types of joint

etc.. Par ailleurs, le Comité propose que le paragraphe 31.61 (2) soit rédigé à nouveau afin qu'aucune ordonnance ne puisse être rendue contre une corporation, qui assure moins de 25% de la production ou de la fourniture «sur un marché canadien».

Recommendation 45

181. Que l'article 31.61 soit modifié de façon qu'il s'applique aux «personnes».

Recommendation 46

182. Que le paragraphe 31.61 (2) soit modifié en remplaçant les mots «au Canada» par «sur un marché canadien».

CHAPITRE XII

FUSIONS

Principaux points soulevés

183. Dans bien des mémoires présentés au Comité, on a prouvé qu'aux termes de la *Loi sur la concurrence*, la question des fusions prêtait à examen par la Commission de la concurrence et cesserait d'être une infraction criminelle. Cependant, voici les points qui les inquiètent:

- (i) la définition de «fusion» au paragraphe 31.71 (1);
- (ii) la situation des entreprises conjointes aux termes de l'article;
- (iii) le seuil de 20% dans les cas de fusions horizontales;
- (iv) la liste des facteurs que la Commission de la concurrence était chargée d'examiner aux termes du paragraphe 31.71 (4);
- (v) la disposition relative à l'accroissement sensible de l'efficacité dans le paragraphe 31.71 (5);
- (vi) l'incapacité de la Commission de la concurrence d'étudier toute décision prise aux termes de la *Loi sur l'examen des investissements étrangers*, qui, de ce fait, est en mesure de rendre une ordonnance pour dissoudre une fusion qui a pourtant été autorisée aux termes de la *Loi sur l'examen des investissements étrangers*; et
- (vii) l'absence de toute procédure permettant d'étudier à l'avance les fusions proposées et la question de savoir si elles peuvent faire l'objet d'un examen dans le cas où elles existent déjà;
- (viii) l'absence de délai au delà duquel une fusion ne peut pas faire l'objet d'un examen.

Observations et recommandations

184. Même si la définition du mot «fusion» dans le paragraphe 31.71 (1) est analogue à celle qui figure dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, l'utilisation des expressions «prise de contrôle» et «par tout moyen» a considérablement élargi la portée de la définition. Cependant, la définition doit être assez générale pour englober également toutes formes d'union ou d'association de deux entreprises. Ainsi, certaines entreprises communes ne sont pas exemptées d'un

ventures should not be considered beyond possible review simply because of the use of the phrase "joint venture". On the other hand, it is clear that not all joint ventures should be reviewable. The question then is one of eliminating unnecessary uncertainty without sacrificing the flexibility required to allow skilled judgments to be made.

Recommendation 47

185. That the definition of "merger" in subsection 31.71 (1) be amended so as to limit its potential scope to situations where there is some type of union or combination of two businesses. It is suggested that this might be achieved by replacing the words "or otherwise" with the words "or other similar manner".

Recommendation 48

186. That the position of joint ventures under the Act be specifically addressed either in section 31.71 or elsewhere in the Act so as to clarify the application of section 31.71 and other relevant provisions thereto.

187. Subsection 31.71 (2) provides that a "merger" that "lessens or is likely to lessen, substantially, actual or potential competition" is reviewable if it is a horizontal merger and the parties thereto, together with their affiliates, will have more than twenty per cent of any market once the merger is completed. It is recognized by the Committee that the twenty per cent criterion is nothing but a rough basis for separating out the "significant merger" from the insignificant one. As has been pointed out frequently in the representations made to the Committee, a concentration percentage is but one indicator, and perhaps a minor one, of a market situation. It is felt that the Competition Board will also view it as such. Nevertheless, it does provide a type of *per se* guidance that can be relied upon.

188. In assessing the list of factors set forth in subsection 31.71 (4), it is to be noted that the Competition Board has the discretion to determine which of those factors it considers relevant in any particular fact situation and, in addition, has the discretion to determine the weight to be assigned to the factors it does consider relevant. It must also be noted that a consideration of those factors is only relevant to the Board's finding of whether or not the merger "lessens or is likely to lessen, substantially actual or potential competition" and is not necessarily determinative of whether the Board will make an order. The list is exhaustive and in that respect provides certainty but at the same time each of the items is not so narrow in scope as to preclude development in appropriate situations. Nevertheless, the Committee notes that the list of factors does not include any reference to the transmission of benefits to society that might be achieved by a merger.

Recommendation 49

189. That the list of factors set forth in subsection 31.71 (4) be expanded to include a new factor giving the Board discretion to take into account the nature, extent and timing

éventuel examen, uniquement à cause de l'utilisation de l'expression «entreprise conjointe». Par ailleurs, il n'est pas précisé si toutes les entreprises conjointes devraient faire l'objet d'une révision. Il s'agit donc de supprimer le doute sans, pour autant, sacrifier la souplesse permettant de rendre des décisions sensées.

Recommendation 47

185. Que la définition du mot «fusion» au paragraphe 31.71 (1) soit modifiée afin qu'elle porte uniquement sur certains genres d'union ou d'association de deux entreprises. Il est proposé de remplacer l'expression «par tout moyen» par l'expression «par tout autre moyen analogue».

Recommendation 48

186. Que la situation des entreprises conjointes aux termes de la loi soit précisée, dans l'article 31.71 ou dans un autre article de la loi, afin de définir l'application de l'article 31.71 et de toute autre disposition.

187. Le paragraphe 31.71 (2) stipule qu'une «fusion» qui «entraîne ou est susceptible d'entraîner une réduction sensible de la concurrence» peut faire l'objet d'un examen judiciaire si elle est horizontale et que les personnes parties à cette fusion et celles qui lui sont affiliées obtiennent plus de vingt pour cent d'un marché donné, une fois que la fusion a été réalisée. Le Comité reconnaît que ce pourcentage n'est qu'un critère approximatif servant à dissocier les «fusions importantes» de celles qui ne le sont pas. Comme l'ont fait remarquer de nombreux témoins, un pourcentage de concentration ne peut être qu'un indice, dont l'importance peut être minime, de la situation d'un marché. Tout porte à croire que la Commission de la concurrence le considérera comme tel. Néanmoins, ce pourcentage constitue en soi une norme sur laquelle elle pourra se guider.

188. En évaluant la liste des éléments énoncés dans le paragraphe 31.71 (4), on notera que la Commission de la concurrence peut, à sa discrétion, déterminer ceux de ces éléments qu'elle juge pertinents dans une situation donnée ainsi que la valeur qui doit leur être accordée. On remarquera également que l'évaluation de ces éléments n'a d'importance pour la Commission que dans la mesure où elle lui permet de déterminer si les fusions «entraînent ou sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle». En outre, on notera que cette évaluation ne constitue pas nécessairement un facteur déterminant en ce qui touche la décision de la Commission de rendre une ordonnance. Le caractère exhaustif de la liste rend cette disposition assez claire, même si la portée de chacun de ses articles n'est pas suffisamment définie pour permettre de prévoir l'évolution de chacune des situations qui pourrait en résulter. Le Comité signale néanmoins que dans la liste des éléments, aucune mention n'est faite des avantages qu'une fusion pourrait procurer à la société.

Recommendation 49

189. Que la liste des éléments énoncés dans le paragraphe 31.71 (4) soit élargie de façon que la Commission ait le pouvoir discrétionnaire de tenir compte de la nature, de

of the transmission of the benefits of any efficiency gains to society.

190. Subsection 31.71 (5) directs the Competition Board to permit a merger when it is "satisfied" by the parties to the merger or proposed merger that "there is a high probability that it will bring about substantial gains in efficiency... that are not reasonably attainable" otherwise. The Committee considers this a rigorous, all-embracing test that tends to run counter to the expressed need for flexibility as evidenced by the shift from criminal control to civil review.

Recommendation 50

191. That subsection 31.71 (5) be amended so as to permit the Board to allow a merger on the basis of a less onerous test than that presently proposed when the parties adduce evidence that it will bring about substantial gains in efficiency. In this regard and for purposes of symmetry, consideration should be given to replacing the words "where it is satisfied by the parties" with the words "where, after hearing the parties, it finds that".

192. Much concern was expressed in many of the representations made to the Committee in respect to subsections 31.71 (10) and (11) which, in essence, provide that an "investment" under the *Foreign Investment Review Act* can be reviewed before the Competition Board and no determination in respect thereof pursuant to the *Foreign Investment Review Act* is binding upon the Board. Some perceived such provisions as but another substantial barrier to business investment while others reasoned that the provisions simply confirmed the vastness of the Board's potential powers.

193. While it was made clear to the Committee by officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs, that it was expected that consideration of any relevant "investment" would proceed simultaneously under both the *Foreign Investment Review Act* and the *Competition Act*, the Committee can detect no substantive reason why the *Competition Act* cannot be structured so as to assure that a situation that is to be reviewed by the Competition Board will not, at the same time, be susceptible to recommendation under the *Foreign Investment Review Act*.

Recommendation 51

194. That subsections 31.71 (10) and (11) be revised so as to provide that an "investment" under the *Foreign Investment Review Act* which is also a "merger" for purposes of the *Competition Act* shall not be recommended to the Governor in Council:

(a) unless notice of such investment has been given to the Competition Policy Advocate and he has failed to indicate within forty-five days after receipt of such notice that he

l'importance et de l'à-propos des avantages que tire la société de tout accroissement de l'efficacité.

190. Le paragraphe 31.71 (5) autorise la Commission de la concurrence à permettre la formation d'une fusion lorsque les parties à une fusion réalisée ou projetée établissent «à sa satisfaction» que la fusion peut «vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité...et que cet objectif ne peut raisonnablement être atteint par d'autres moyens». Le Comité juge que cette exigence est rigoureuse et trop englobante; de plus elle semble aller à l'encontre du besoin de souplesse qui s'est manifesté et que démontre le passage du champ de juridiction criminelle à celui de juridiction civile.

Recommendation 50

191. Que le paragraphe 31.75 (5) soit modifié de façon à autoriser la Commission à permettre la formation d'une fusion en se fondant sur des normes moins rigides que celles qui figurent dans le projet de loi actuel et qui obligent les parties à faire la preuve que la fusion accroîtra sensiblement l'efficacité. A cet égard et pour fins de symétrie, il faudrait peut-être remplacer l'expression «lorsque les parties...article, établissant à sa satisfaction» par l'expression «lorsque, après avoir entendu les parties,...article, elle juge que l'opération...».

192. Un grand nombre de témoins ont fait part au Comité de leurs inquiétudes concernant les paragraphes 31.71 (10) et (11) qui, essentiellement, stipulent qu'un «investissement» aux termes de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* peut faire l'objet d'un examen par la Commission de la concurrence, et que cette dernière n'est aucunement tenue de respecter les décisions rendues en vertu de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*. Certains percevaient cette disposition comme un autre obstacle important à l'investissement commercial, alors que d'autres estimaient que ces dispositions faisaient ressortir encore plus l'étendue des pouvoirs éventuels de la Commission.

193. Même si les fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations ont clairement indiqué au Comité que l'examen de tout investissement visé serait probablement mené simultanément par les personnes chargées d'appliquer la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* et par celles chargées d'appliquer la *Loi sur la concurrence*, le Comité ne voit pas pourquoi la *Loi sur la concurrence* ne serait pas formulée de façon que les cas étudiés par la Commission de la concurrence ne puissent faire en même temps l'objet de recommandations en vertu de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*.

Recommendation 51

194. Que les paragraphes 31.71 (10) et (11) soient modifiés de façon qu'un «investissement» aux termes de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* qui entraîne une «fusion» aux termes de la *Loi sur la concurrence* ne puisse faire l'objet d'une recommandation au gouverneur en conseil, sauf si

a) avis de cet investissement a été donné à l'Administrateur de la politique de la concurrence et que ce dernier ait négligé de notifier, dans les 45 jours suivant la réception

has brought or that he shall, within ninety days after receipt of such notice, bring proceedings in respect to such investment pursuant to section 31.71 of the *Competition Act*; or

(b) if proceedings are brought under section 31.71, such proceedings are final and there is no order outstanding under subsection 31.71 (3).

195. The issue of pre-merger notification and clearance raises questions of considerable complexity, for example:

(i) Should pre-notification be a requirement or should it be optional?

(ii) Should pre-notification be only applicable to mergers of a certain size and, if so, what size?

(iii) If there is advance notification, should a binding ruling be required within a certain period of time or otherwise the proposed merger be deemed non-reviewable? If so, what is an appropriate waiting period and what information concerning the merger is to be required? Should the reviewing authority have the right to request and obtain additional information?

196. If, however, the provisions of section 31.71 are designed, at least in part, to halt monopolies and restraints of trade in their incipency and before they can successfully achieve a substantial lessening of actual or potential competition, the Committee would be concerned that the provisions of the Act would not permit a realistic opportunity to do so. Experience in other jurisdictions and, in particular, the United States, indicates that once consummation occurs, it is often too late to obtain meaningful relief even if the merger is ultimately found to be anti-competitive. The damage to the marketplace can consequently never be repaired. For this reason, the addition of a pre-merger notification provision to the Act would contribute to effective and realistic implementation of the Act.

197. Considered from the point of view of the parties to a potential merger, some type of pre-notification and clearance procedure might well advance the legitimate interests of the business community in planning and in certainty while at the same time minimizing the costs associated with post-merger proceedings.

Recommendation 52

198. That consideration be given to including in the *Competition Act* procedures that would allow for the advance clearance of mergers. As indicated previously, the Committee is of the view that such procedures would provide:

(i) for compulsory pre-notification of very large mergers involving the acquisition of a corporation with total assets or annual sales of \$500,000 or more by a corporation having total assets or annual sales of \$9 million or more; and

(ii) for the issuance, at the discretion of the Competition Policy Advocate, within 30 days of receipt of the pre-notification, or such other period as may be agreed upon by the parties and the Competition Policy Advocate, of a binding certificate of compliance.

de cet avis, qu'il a intenté, ou qu'il intentera, dans les 90 jours suivant réception de cet avis, des procédures relatives à cet investissement en vertu de l'article 31.71 de la *Loi sur la concurrence*, ou

b) des poursuites ayant été intentées en vertu de l'article 31.71, ces dernières sont finales et qu'aucune ordonnance n'ait été rendue en vertu du paragraphe 31.71 (3).

195. La question des préavis de fusion et de l'autorisation préalable soulève des questions très complexes, notamment

(i) le préavis devrait-il être obligatoire ou facultatif?

(ii) devrait-il s'appliquer seulement aux fusions d'une certaine importance et, dans l'affirmative, laquelle?

(iii) s'il y a préavis, devrait-il être nécessaire de rendre une décision exécutoire dans un certain délai, faute de quoi la fusion proposée serait considérée comme non sujette à examen? Dans l'affirmative, quel serait le délai fixé et quels renseignements concernant la fusion devrait-on exiger? L'organisme chargé de l'examen aurait-il le droit de demander des renseignements supplémentaires?

196. Si, toutefois, les dispositions de l'article 31.71 visent, du moins en partie, à limiter les monopoles et les entraves au commerce avant même qu'ils n'aient pu diminuer sensiblement la concurrence, le Comité s'inquiète de ce que les dispositions de la loi ne permettent pas d'y parvenir concrètement. D'après l'expérience, et, plus particulièrement l'expérience américaine, on se rend compte qu'une fois que le mal est fait, il est parfois trop tard pour invoquer un recours approprié même si la fusion est finalement considérée comme anticoncurrentielle. Les dommages causés au marché peuvent, par conséquent, n'être jamais réparés. Ainsi, l'inclusion d'une disposition de préavis dans la loi permettrait de la faire respecter.

197. Du point de vue des parties à une future fusion, il est possible que certains types de préavis et de procédures d'autorisation préalable servent les intérêts légitimes du monde des affaires dans le domaine de la planification certaine, tout en diminuant le coût qu'entraînent des procédures ultérieures à la fusion.

Recommendation 52

198. Qu'on étudie la possibilité d'inclure dans la *Loi sur la concurrence* des procédures qui permettraient d'autoriser les fusions avant leur réalisation. Comme nous l'avons souligné antérieurement, le Comité estime que ces procédures devraient prévoir

(i) un préavis obligatoire de toutes les fusions d'importance comprenant l'acquisition d'une société, dont l'actif total ou les ventes annuelles sont de \$500,000 ou plus, par une société dont l'actif total où les ventes annuelles sont de \$9 millions ou plus,

(ii) à la discrétion de l'Administrateur de la politique de la concurrence, l'émission, dans les 30 jours qui suivent la réception du préavis, ou toute autre période que peuvent fixer les parties concernées et l'Administrateur, d'un certi-

199. Such procedures must be considered in light of the Committee's other recommendations. Even then these procedures may appear too rudimentary but it is the Committee's view that any other system would require the creation of a rather detailed legislative frame-work which we do not consider warranted at this time. The Committee realizes, of course, that in some measure our approach would simply codify the present compliance program operated by the Bureau of Competition Policy and would depend for its success on the abilities of those in the Bureau who administer that program. Such codification may, it is suggested, assist in developing that program into a more meaningful alternative to judicial or quasi-judicial proceedings.

200. The Committee considers that parties to a merger should not be subject to having the merger reviewed following the lapse of a reasonable period of time after the fact of the merger has either come to the attention of the Competition Policy Advocate or become widely known.

Recommendation 53

201. That a new subsection be included in section 31.71 providing that no application may be brought under the section after the earlier of a period expiring six months after the fact of the merger has come to the attention of the Competition Policy Advocate or after that fact has been published in a newspaper or periodical of general circulation.

CHAPTER XIII MONOPOLY

Principal Representations

202. Again, while a number of submissions received by the Committee commended the intent and thrust of section 31.72, concern was expressed as to:

- (i) the need for section 31.72 when the criminal offence of monopoly was to be retained in the Act or, alternatively;
- (ii) the necessity of retaining the criminal section in light of section 31.72;
- (iii) that portion of the section which would permit the Competition Board to find a monopoly where one or more persons accounted for less than fifty per cent of a business; and
- (iv) the uncertainty engendered by the use of the words "restraining economic activity in a manner otherwise than as described" which are found in subsection 31.72 (2) (a)(v).

Comments and Recommendations

203. In considering whether both a reviewable provision and a criminal provision with respect to "monopoly" can or should exist in the same statute at the same time, it is necessary to determine whether the two provisions can be distinguished. In

ficat attestant que la fusion est conforme à la loi, et lie les parties.

199. Ces procédures doivent être considérées à la lumière des autres recommandations du Comité. Même ainsi, ces procédures peuvent paraître trop rudimentaires, le Comité estime que la mise sur pied de tout autre système exigerait la création d'un cadre législatif assez détaillé, qui ne nous semble pas justifié à l'heure actuelle. Naturellement, le Comité se rend compte que, dans une certaine mesure, le système proposé ne ferait que codifier le présent programme sur la conformité relevant du Bureau de la politique de concurrence, et que son succès dépendrait de l'aptitude des personnes chargées de son application. Nous croyons que cette codification peut être une solution de rechange valable aux procédures judiciaires ou quasi-judiciaires.

200. Le Comité estime qu'une fois qu'un délai raisonnable s'est écoulé, et que la fusion a été étudiée par l'Administrateur ou rendue publique, la Commission ne devrait pas être habilitée à l'examiner.

Recommandation 53

201. Qu'on inclue à l'article 31.71 un nouveau paragraphe prévoyant qu'aucune demande ne peut être présentée en vertu dudit article soit six mois après que la fusion a été portée à l'attention de l'Administrateur, soit après que cette dernière a été annoncée dans un journal ou un périodique à grand tirage, si cette annonce paraît moins de six mois après la réalisation de la fusion.

CHAPITRE XIII MONOPOLE

Principaux points soulevés

202. Une fois encore, bien qu'un certain nombre de mémoires reçus par le Comité approuvent l'intention et l'objectif du paragraphe 31.72, une certaine inquiétude s'est manifestée relativement:

- (i) à la nécessité du paragraphe 31.72 lorsque le délit criminel de monopole devait être maintenu dans la loi ou, alternativement,
- (ii) à la nécessité de conserver la disposition pénale à la lumière du paragraphe 31.72,
- (iii) au fait qu'une partie de l'article autoriserait la Commission de la concurrence à constater un monopole lorsqu'une ou plusieurs personnes contrôlent moins de 50% d'un secteur commercial,
- (iv) à l'incertitude engendrée par l'utilisation des mots «de réduire l'activité économique par des procédés non visés» que l'on trouve au sous-alinéa 31.72 (2) a)(v).

Observations et recommandations

203. Pour savoir si une disposition prévoyant l'examen d'un monopole est souhaitable ou compatible, dans une même loi, avec une disposition d'ordre pénal, il est nécessaire de déterminer s'il est possible d'établir une distinction entre elles. A cet

this regard, the Committee notes that section 31.72 would only provide for review of monopoly situations where certain specified types of exclusionary behaviour occurred or was likely to occur whereas the criminal provision, section 33, is confined solely to situations where a "monopoly" causes or is likely to cause detriment to the public.

204. While the distinction is clear, is it necessary to retain both? Viewing the schema of the Act as a whole, the Committee can find no compelling reason why only one should exist. Indeed, it would be unacceptable in many cases to characterize a monopoly situation as criminal when no element of actual detriment need have resulted. However, when public detriment sufficient to satisfy the criminal onus does exist, it should be subject to the sanction of the state and the victim should be in a position to recover the economic loss suffered as a result.

Recommendation 54

205. That both sections 31.72 and 33 of the Act be retained.

206. With regard to subsection 31.72 (5) which permits the Competition Board to find a monopoly where one or more persons account for less than fifty per cent of a business, the information presented to the Committee clearly indicates that monopoly power is not necessarily a corollary of bigness. It would be unrealistic to strike a figure below which it could be said there would be no monopoly problems but above which it could be accurately presumed there were such problems. The figure of fifty per cent is therefore arbitrary. However, it should be viewed in the context of attempting to provide guidance and clarity.

Recommendation 55

207. That no amendment be made to subsection 31.72 (5).

208. The words "restraining economic activity in a manner otherwise than as described" in subsection 31.72 (2) (a)(v) have evoked some considerable concern. Such concern is aptly summarized in the words of the eminent American jurist, Mr. Justice Brandeis, as found in the case of *Northern Pacific Railway Co. v. United States* (1958), 356 U.S. at page 4, "Every agreement concerning trade, every regulation of trade, restrains. To bind, to restrain is of their very essence". While the words of subsection 31.72 (2) (a)(v) were said to be governed by the legal maxim of *eiusdem generis* and hence in keeping with the desire to particularize the circumstances under which the Competition Board could find that monopoly power was being exercised, the Committee is concerned with whether, in fact, such an interpretation will result.

Recommendation 56

209. That subsection 31.72 (2) (a)(v) be amended to clearly indicate that it relates only to activity of the same type as described in the preceding four paragraphs numbered (i) to (iv) inclusive.

210. In Chapter XII, the Committee commented on the use of the word "satisfied" in those circumstances where the Competition Board is directed to not make an order. So that

égard, le Comité note que le paragraphe 31.72 prévoit l'examen de cas de monopole uniquement lorsque certains types déterminés de comportement pouvant entraîner l'exclusion se sont produits ou étaient susceptibles de se produire, alors que la disposition pénale, objet de l'article 33, est uniquement limitée aux cas où un «monopole» cause ou est de nature de causer un préjudice au public.

204. Bien que la distinction soit claire est-il nécessaire de conserver les deux? Une étude d'ensemble du projet de loi ne permet pas au Comité de justifier l'existence d'une seule disposition. En fait, dans de nombreux cas, il serait inacceptable d'attribuer un caractère criminel à un monopole lorsqu'aucun préjudice réel n'a été subi. Toutefois, par ailleurs, lorsque le préjudice causé au public suffit pour prouver la responsabilité criminelle, il devrait être assujéti à la sanction de l'État et la victime doit pouvoir recouvrer les pertes subies.

Recommendation 54

205. Que tant le paragraphe 31.72 que l'article 33 de la Loi soient conservés.

206. En ce qui concerne l'alinéa 31.72 (5) qui permet à la Commission de la concurrence de constater qu'il y a monopole lorsqu'une ou plusieurs personnes contrôlent moins de 50% d'une catégorie d'entreprises, les renseignements présentés au Comité indiquent clairement que la puissance d'un monopole n'est pas nécessairement fonction de son importance. Il serait illusoire de fixer un chiffre au-dessous duquel on pourrait dire qu'il n'existe pas de problèmes de monopole mais au-dessus duquel on pourrait supposer, à juste raison, qu'il en existe. En conséquence, le chiffre de 50% est arbitraire et ne constitue qu'une tentative visant à éclairer et à orienter.

Recommendation 55

207. Que le paragraphe 31.72 (5) ne soit pas modifié.

208. Les mots «de réduire l'activité économique par des procédés non visés» qui figurent au sous-alinéa 31.72 (2) a)(v) ont suscité beaucoup d'inquiétudes qu'a remarquablement résumées un éminent juriste américain, M. le Juge Brandeis dans l'affaire *Northern Pacific Railway Co. contre United States* (1958) 356 U.S., page 4: «Tout accord concernant le commerce et toute réglementation du commerce constituent une entrave. Contraindre et faire obstacle sont leur essence même». Bien que les termes du sous-alinéa 31.72 (2) a)(v) aient été considérés comme régis par la maxime juridique *eiusdem generis* et que de ce fait, ils aillent de pair avec le désir de particulariser les circonstances en vertu desquelles la Commission de la concurrence pourrait déterminer qu'un pouvoir monopolisateur a été exercé, le Comité est préoccupé de savoir si, en fait, il en résulterait une telle interprétation.

Recommendation 56

209. Que le sous-alinéa 31.72 (2) a)(v) soit modifié pour indiquer clairement qu'il se rapporte aux seules activités du même type que celles décrites aux quatre précédents sous-alinéas, numérotés (i) à (iv) inclusivement.

210. Au chapitre XII, le Comité commente l'utilisation du mot «convaincue» dans les cas où la Commission de la concurrence reçoit l'ordre de ne pas émettre une ordonnance. Pour

the Act may have symmetry, the Committee considers the same treatment should be applied to subsection 31.72 (4).

Recommendation 57

211. That subsection 31.72 (4) be amended in accordance with the Committee's Recommendation in respect to subsection 31.71 (5).

CHAPTER XIV JOINT MONOPOLIZATION

Principal Representations

212. The dichotomy in the submissions to the Committee with respect to section 31.73 was clearly defined; some welcomed the provision while a substantial number recommended its deletion. The former felt the section would assist in correcting certain business inequities and the latter argued that it would ensnare almost any firm regardless of that firm's conduct.

Comments and Recommendations

213. Those that expressed concern with this section generally did so on the basis that any parallel conduct could be reviewable, whereas, parallel conduct could be consistent with a highly competitive market structure as well as an oligopolistic market structure. The Committee notes, however, that it is not parallel conduct *per se* that is subject to review but only parallel conduct that restrains economic activity in the manner described in subsection 31.73 (1).

214. In the Committee's view much of the real concern with the section actually stems from the language used in paragraphs (a) to (f) of subsection 31.71 (1). If that concern was to be alleviated, the Committee would consider it logical that the restrictive behaviour of an oligopolist should be subject to a similar type of review as that of a monopolist. Indeed, such an approach would appear particularly apt in respect of an enactment directed to the fostering of a market economy that is both dynamic and efficient regardless of its structure.

Recommendation 58

215. That subsection 31.73 (2) (f) be amended to clearly indicate that it relates only to activity of the same type as described in the preceding paragraphs (a) to (d) inclusive.

216. In Chapter XII, the Committee commented on the use of the word "satisfied" in those circumstances where the Competition Board is directed to not make an order. In order that the Act have symmetry, the Committee considers the same treatment should be applied to subsection 31.71 (5).

Recommendation 59

217. That subsection 31.73 (5) be amended in accordance with the Committee's Recommendation in respect to subsection 31.71 (5).

que la loi soit logique, le Comité considère que le même traitement doit être appliqué au paragraphe 31.72 (4).

Recommandation 57

211. Que le paragraphe 31.72 (4) soit modifié conformément à la recommandation du Comité relative au paragraphe 31.71 (5).

CHAPITRE XIV MONOPOLES CONJOINTS

Principaux points soulevés

212. Il existe une réelle dichotomie dans les mémoires qui ont été présentés au Comité à propos de l'article 31.73. Certains se sont prononcés en faveur de cette disposition tandis que d'autres recommandaient son abrogation. Les premiers estimaient que l'article contribuerait à corriger certaines inégalités commerciales et les autres qu'il piègerait la quasi-totalité des entreprises indépendamment de leur comportement.

Observations et recommandations

213. Ceux que cet article préoccupait estimaient que toute orientation parallèle pouvait être soumise à révision alors qu'elle peut être compatible avec une structure de marché hautement concurrentielle et avec une structure de marché oligopolistique. Le Comité fait cependant, remarquer que ce n'est pas l'orientation parallèle elle-même qui est soumise à révision mais l'orientation parallèle qui réduit l'activité économique par des procédés visés au paragraphe 31.73 (1).

214. Selon le Comité, les préoccupations réelles proviennent en fait de la façon dont les alinéas a) à f) du paragraphe 31.71 (1) sont rédigés. Si ces préoccupations devaient disparaître, le Comité estime que le comportement restrictif d'un oligopole devrait être soumis à une révision similaire à celle d'un monopole. En fait, cette approche serait particulièrement compatible avec une loi visant à promouvoir une économie de marché qui soit à la fois dynamique et efficace, indépendamment de sa structure.

Recommandation 58

215. Que l'alinéa 31.73 (2) f) soit modifié de façon à indiquer clairement qu'il ne concerne que l'activité visée aux alinéas a) à d), inclusivement.

216. Au chapitre XII, le Comité commente l'utilisation du terme «convaincue» lorsque la Commission de la concurrence a pour ordre de ne pas émettre une ordonnance. Afin que la loi soit cohérente, le Comité estime que le même traitement soit appliqué au paragraphe 31.71 (5).

Recommandation 59

217. Que le paragraphe 31.73 (5) soit modifié conformément à la recommandation du Comité portant sur le paragraphe 31.71 (5).

CHAPTER XV INTELLECTUAL PROPERTY

Principal Representations

218. Representations to the Committee indicated that each of the items of industrial property referred to in this section was governed by a specific Act of Parliament and hence any restrictions on the exercise of the rights granted by those Acts should be contained therein and not in the *Competition Act*. Furthermore, the Committee's attention was drawn to the fact that in at least certain circumstances industrial property rights arise through the operation of the common law and not exclusively from statute.

219. Particular concern was expressed with respect to the provisions of subsection 31.74 (1) (c) whereby the Competition Board would, upon finding that a person was utilizing his industrial property rights in a manner not authorized by the specific Act relating thereto and so as to adversely affect competition, be empowered to direct the granting of a licence of the property right concerned. In the case of trade marks, it was seriously questioned whether compulsory licensing would be in accord with legal theory upon which the nature of a trade mark is based. Furthermore, since the primary function of a trade mark is to enable consumers to choose between competing products, the trade mark fosters competition and promotes the public interest. It is therefore agreed that compulsory licensing of a trade mark would not serve the public interest.

Comments and Recommendations

220. While there is no doubt that those Acts of Parliament pertaining to industrial property rights should express the public policy with respect to those rights, including the limitation of the rights established by such enactments, this does not, in the Committee's view, derogate from the principle that a general law as to competition should treat those rights in a manner consistent with the treatment accorded other commercial assets.

Recommendation 60

221. That the provision in the *Competition Act* permitting the review of industrial property rights under circumstances which create exclusionary or anti-competitive effects be retained.

222. In view of the representations received and the Committee's own consideration of the section, there is a substantial degree of concern with respect to whether the section, as presently proposed, will serve to achieve its objectives in an efficient and reasonable manner. In particular, the Committee questions whether the section should permit the compulsory licensing of trade marks when it appears that there are considerable doubts as to the public benefits of doing so.

CHAPITRE XV PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Principaux points soulevés

218. Les commentaires qu'on a faits au Comité indiquent que chacun des sujets visés à l'article traitant de la propriété intellectuelle est régi par une loi du Parlement bien particulière et que, dès lors, toute restriction à l'exercice de ces droits accordés en vertu de ces lois devrait se trouver dans ces lois et non dans la *Loi sur la concurrence*. De plus, l'attention du Comité a été attirée sur le fait que, dans certaines circonstances au moins, les droits sur la propriété industrielle découlaient du droit commun et non pas exclusivement des statuts.

219. Certaines inquiétudes particulières ont été émises en ce qui concerne certaines dispositions du paragraphe 31.74 (1) c), en vertu desquelles la Commission de la concurrence, dans le cas où une personne utilise ses droits de propriété industrielle d'une façon non autorisée par le texte législatif sur lequel se fonde ce droit, et conséquemment susceptible de nuire à la concurrence sur le marché, aurait le pouvoir d'accorder une licence se rapportant au droit de propriété en cause. Pour ce qui est des marques de commerce, de sérieuses questions ont été soulevées tant sur le fait de savoir si accorder l'octroi obligatoire de licences n'enfreindrait pas la théorie juridique sur laquelle repose l'octroi des marques de commerce. De plus, vu que la fonction essentielle d'une marque de commerce est de permettre aux consommateurs de choisir entre des produits concurrents, ces dernières accentuent la concurrence et vont dans le sens de l'intérêt public. On a donc prétendu que l'octroi obligatoire de licence pour les marques de commerce serait contraire à l'intérêt public.

Observations et recommandations

220. Bien qu'il ne fasse aucun doute que les lois du Parlement relatives aux droits sur la propriété industrielle doivent être l'expression de la politique publique en ce qui concerne ces droits, y compris les limites qui leur sont imposées par ces lois aux yeux du Comité, cela ne déroge pas au principe voulant qu'une loi d'application générale en matière de concurrence considère ces droits de la même façon que ceux relatifs aux autres données commerciales.

Recommandation 60

221. Nous recommandons le maintien de la disposition de la *Loi sur la concurrence* autorisant l'examen des droits sur la propriété industrielle dans les cas où ces derniers risquent d'avoir des effets contraires à la concurrence ou de l'exclure complètement.

222. Compte tenu des observations qui ont été faites et après considération par le Comité de cet article, nombre d'inquiétudes se sont faits jour en ce qui concerne le fait de savoir si cet article, dans son libellé actuel, permettra d'atteindre ces objectifs d'une façon à la fois efficace et raisonnable. Particulièrement, le Comité n'est pas sûr que cet article permettra l'octroi obligatoire de licence pour les marques de commerce, alors qu'il semblerait qu'il y ait de nombreux doutes quant aux bénéfices que pourrait en retirer le public.

Recommendation 61

223. That section 31.74 be redrafted so as to provide that:

(i) no application could be brought: unless an industrial property right was being exercised in a manner that was not clearly permitted by another provision of the *Competition Act*; or unless an industrial property right was being exercised in a manner not authorized by the enactment conferring or authorizing the right or by the common law, if any, pertaining to such right;

(ii) no order be made in respect to an industrial property right by the Competition Board unless the exercise of such right is or is likely to lessen competition substantially; and

(iii) no order be made by the Competition Board expunging the registration of a trade mark or requiring the compulsory licencing of a trade mark or having either of those effects.

CHAPTER XVI

INTERLOCKING MANAGEMENT

Principal Representations

224. Representations received with respect to this section suggested that since there was no empirical evidence as to abuses of interlocking relationships and since there was a shortage of senior managerial talent in Canada the provision was unwarranted.

Comments and Recommendations

225. The Committee notes that section 31.75 would only permit the Competition Board to review a situation where a director or officer of one corporation is a director or officer of another corporation and as a result a substantial lessening of competition had or was likely to occur. As it is presently, most businessmen would be reluctant to serve two competing corporations as they would foresee substantial conflict of interest problems. Consequently, the Committee cannot foresee the section having any adverse impact on situations involving competing corporations.

226. In the case of non-horizontal interlocks, it would appear that to be consistent with the principles of the Act, situations that were found to substantially lessen competition should be subject to review. If, as it has been stated, there is an absence of evidence that interlocks have harmed competition in Canada then most non-horizontal interlocks would not be in jeopardy.

227. The Committee must conclude, therefore, that the section would only have application in those rare circumstances where competition was substantially impaired and its main effect would be one of deterrence.

Recommandation 61

223. Que l'article 31.74 soit libellé de façon à prévoir que

(i) aucune demande ne puisse être faite; à moins que la façon d'exercer un droit portant sur la propriété industrielle n'ait pas été clairement autorisée par une autre disposition de la *Loi sur la concurrence*; à moins que la façon d'exercer un droit portant sur la propriété industrielle n'ait pas expressément été autorisée par le texte législatif conférant ou autorisant l'exercice de ce droit ou, le cas échéant, par le droit commun concernant ce droit;

(ii) aucune ordonnance ne soit rendue par la Commission de la concurrence sur un droit portant sur la propriété industrielle, à moins que l'exercice de ce droit ne diminue ou ne soit susceptible de diminuer la concurrence et;

(iii) aucune ordonnance annulant l'enregistrement d'une marque de commerce ou exigeant l'octroi d'une licence relativement à une marque de commerce ou ayant les mêmes effets, ne puisse être rendue par la Commission de la concurrence.

CHAPITRE XVI

CUMUL DE FONCTIONS

Principaux points soulevés

224. Les représentations que nous avons reçues au sujet de cet article indiquaient que cette disposition était de trop, étant donné qu'il n'existait aucune preuve empirique d'abus dans le domaine du cumul des fonctions et que les administrateurs d'expérience étaient en nombre limité au Canada.

Observations et recommandations

225. Le Comité remarque que l'article 31.75 permettrait à la Commission de la concurrence de ne réviser que les situations dans lesquelles un des directeurs ou un des cadres d'une société est également un des directeurs ou un des cadres d'une autre société, situation qui entraînerait probablement une substantielle diminution de la concurrence qui aurait existé ou aurait été susceptible d'exister. À l'heure actuelle, la plupart des hommes d'affaires hésiteraient à travailler pour deux sociétés concurrentes parce que cela engendrerait de sérieux conflits d'intérêts. Par conséquent, le Comité ne croit pas que l'adoption de cet article puisse avoir un effet néfaste sur les affaires qui concernent des sociétés concurrentes.

226. En ce qui concerne le cumul non horizontal de fonctions, il semblerait que les situations dont il est prouvé qu'elles diminueraient substantiellement la concurrence devraient être susceptibles de faire l'objet d'une révision, à défaut de quoi elles seraient considérées comme inconciliables avec les principes de la Loi. Si, comme il a déjà été déclaré, il n'existe aucune preuve que des cumuls de fonctions ont nui à la concurrence au Canada, il en résulterait que la plupart des cumuls non horizontaux de fonctions ne seraient pas interdits.

227. Par conséquent, le Comité a le devoir de conclure que l'article ne s'appliquerait qu'aux rares circonstances dans lesquelles la concurrence serait sérieusement menacée et qu'il jouerait principalement le rôle de mesure de dissuasion.

Recommendation 62

228. That section 31.75 be retained in its present form.

CHAPTER XVII SPECIALIZATION AGREEMENTS

Principal Representations

229. A substantial number of representations to the Committee from the private sector expressed concern with section 31.76. Most of the concern centered upon two points; first, the permitted period for specialization agreements was said to be too short to encourage effective rationalization within industries and, second, by restricting specialization to "articles", as that word is defined in subsection 31.76 (1), the section would exclude the possibility of specialization agreements for new products, services, and non-production matters including research, marketing and development. Further, concern was also expressed as to the fact that the section would not permit specialization on a geographic basis.

230. On the other hand, there were representations to the Committee that expressed the concern that consumers might not be fully protected from the industrial concentration that specialization agreements could create, nor, would all the economic benefits flowing from large scale production be passed on to consumers unless there were sufficient reductions in tariffs to maintain competitive pressures and such tariff reductions were maintained even after the specialization agreements came to an end.

Comments and Recommendations

231. The Committee believes that the time limits proposed in this section are not unreasonable. Agreements may be granted a life of up to five years, or ten years if there are a series of tariff reductions and any period of less than five years may be extended up to the limit of five years upon application to the Board giving valid reasons for the extension. Since most specialization agreements will arise in the manufacturing sector and since the capital cost allowance on the vast majority of capital equipment employed within this sector is at a rate of twenty per cent or more, a five year limit on specialization agreements should not present a significant impediment to rationalization and re-tooling of production lines. Nevertheless, the Committee is concerned with the lack of clarity in the section respecting the date upon which specialization agreements are considered to come into effect.

Recommendation 63

232. That the time period for which a specialization agreement is permitted not commence until one party to the agreement has discontinued commercial production of an article which is referred to in that specialization agreement.

Recommandation 62

228. Que l'article 31.75 soit retenu dans sa forme actuelle.

CHAPITRE XVII ACCORDS DE SPÉCIALISATION

Principaux points soulevés

229. Parmi les représentations adressées au Comité et provenant du secteur privé, un grand nombre exprimaient l'inquiétude que suscite l'article 31.76. En règle générale, les inquiétudes des hommes d'affaires portaient sur deux points: d'une part, on considère que la période d'autorisation allouée aux fins des accords de spécialisation est trop courte pour que les industriels soient encouragés à rationaliser efficacement leurs industries; d'autre part, on redoute qu'en limitant la spécialisation aux «articles», au sens de la définition qui en est donnée au paragraphe 31.76 (1), l'article élimine la possibilité d'accords de spécialisation dans le cas de nouveaux produits, de nouveaux services, de questions n'ayant pas trait à la production, notamment la recherche, la commercialisation et l'expansion. En outre, les industriels ont également fait savoir qu'ils déploieraient que l'article ne permette pas les accords de spécialisation fondés sur des considérations d'ordre géographique.

230. Par contre, certaines des représentations adressées au Comité indiquaient qu'on redoutait que les consommateurs ne soient pas entièrement à l'abri de la concentration industrielle qui résulterait des accords de spécialisation et que les avantages économiques résultant de la production intensive ne soient pas transmis aux consommateurs à moins que les tarifs ne soient réduits dans une mesure suffisante pour maintenir la concurrence et que ces réductions soient maintenues après l'expiration des accords de spécialisation.

Observations et recommandations

231. Le Comité croit que les périodes d'autorisation proposées dans cet article sont insuffisantes. Les accords peuvent rester en vigueur pour une durée de cinq ans ou, lorsque les tarifs sont réduits, pour une durée de dix ans, et toute période d'une durée inférieure à cinq et peut être prolongée jusqu'à cinq ans sur demande à la Commission de la part de la société concernée, pourvu que cette société ait des raisons valables de demander une prolongation. Étant donné que la plupart des accords de spécialisation seront passés dans le secteur manufacturier et que les déductions pour amortissement relatives à la majeure partie du capital d'exploitation employé dans ce secteur sont soumises à un taux de vingt pour cent ou plus, une période d'autorisation de cinq ans pour les accords de spécialisation ne saurait constituer un obstacle important à la rationalisation et au renouvellement des machineries employées sur les chaînes de production. Néanmoins, le Comité redoute les effets du manque de clarté dans le texte de l'article qui a trait à la date à laquelle les accords de spécialisation sont censés entrer en vigueur.

Recommandation 63

232. Que la période pour laquelle un accord de spécialisation est autorisé ne puisse commencer avant qu'une des parties à l'accord n'ait interrompu la production commerciale d'un article visé par l'accord de spécialisation.

Recommendation 64

233. That in all other respects the time limits contained in the section be retained.

234. With regard to extending the application of specialization agreements to new products, non-production matters and services, the Committee has heard no substantial arguments supporting such an extension. Clearly, the purpose of these agreements is to rationalize existing industries where market forces dictate the restructuring but the industrial structure is such that firms will not change their production processes unless assurances are given that their competitors will do likewise. Thus, there is no need to include new products whose production patterns will be governed by prevailing market forces.

235. Secondly, there appears to be no reason to include services as most service industries are already characterized by vigorous competition and are again susceptible to prevailing market forces. Because of the labour intensive nature of most services, it is doubtful if there are many cost efficiencies to be gained through concentration.

236. Thirdly, although there may be economic efficiencies to be gained through joint non-production matters it would be difficult as in the case of services, to determine and apply appropriate tariff reductions against industries employing such practices in order to ensure that the economic gains may be passed on to consumers. Also, such joint non-production matters may have undesirable anti-competitive effects within an industry.

237. Finally, with regard to specialization on a geographic basis within Canada, the Committee finds nothing in the section that will prohibit this if it is acceptable to the Board. There is no doubt, however, that the Board will be reluctant to permit such geographic agreements unless the article under consideration is freely traded between provinces and the transportation costs for the article are not high in relation to its value. If regional agreements were to be permitted on any other basis, the consumers of the product in the area concerned would be exposed to potential, adverse price movements resulting from decreased competition. As there are no tariffs within Canada, the Competition Board would have no means available to protect the purchasers.

Recommendation 65

238. That specialization agreements not be extended beyond the scope of the definition of "article" as presently found in the section.

Recommendation 66

239. That subsection 31.76 (8) be extended to provide that the register of specialization agreements maintained by the Competition Board also contain a description of the type and magnitude of tariff reductions and any other condition

Recommandation 64

233. Qu'à tout autre égard, les périodes d'autorisation prévues dans l'article soient maintenues.

234. En ce qui concerne l'application des accords de spécialisation aux nouveaux produits, aux activités n'ayant pas trait à la production et aux services, le Comité n'a reçu à cet effet aucun argument favorable et défendable. Il ne fait aucun doute que ces accords doivent avoir pour but la rationalisation des industries actuelles lorsque les forces en opposition sur le marché rendent nécessaires la restructuration et lorsque la structure industrielle est telle que les sociétés ne voulant pas modifier leurs méthodes de production, à moins d'avoir la certitude que leurs concurrents font la même chose. Ainsi, nul n'est besoin d'inclure dans ces accords de spécialisation le nouveau produit dont les méthodes de production seront déterminées par les principaux courants du marché.

235. Deuxièmement, il semble n'y avoir aucune raison d'inclure dans ces accords les services, étant donné que la plupart des industries du secteur tertiaire sont déjà caractérisées par une forte concurrence et qu'elles sont également soumises aux principaux courants du marché. A cause de la main-d'oeuvre abondante employée dans la plupart des services, il est douteux que la concentration entraîne des réductions de coûts.

236. Troisièmement, bien que des exploitations communes qui n'ont aucune production peuvent offrir des avantages économiques, il serait difficile, comme dans le cas des services, d'établir et d'appliquer des réductions de tarifs appropriés aux industries qui emploient de telles pratiques, afin de veiller à ce que les consommateurs bénéficient des avantages économiques. En outre, il est possible que, dans le cadre d'une industrie, de telles exploitations communes qui n'ont aucune production exercent sur la concurrence des effets nocifs regrettables.

237. Finalement, en ce qui concerne la spécialisation, sur une base géographique, à l'intérieur du Canada, le Comité ne trouve dans cet article aucune disposition qui interdira cette pratique, si la commission la trouve acceptable. Toutefois, il n'y a aucun doute que la Commission hésitera à autoriser de tels accords géographiques à moins que, dans le cadre des échanges commerciaux entre les provinces, l'article en cause soit affranchi de toute barrière et que ses frais de transport ne sont pas élevés par rapport à sa valeur. Si on devait autoriser des accords régionaux sur toute autre base, les consommateurs du produit dans les régions intéressées se heurteraient aux fluctuations de prix défavorables, résultant éventuellement de la réduction de la concurrence. Puisqu'il n'existe aucun tarif au Canada, la Commission de la concurrence ne disposera d'aucun moyen lui permettant de protéger l'acheteur.

Recommandation 65

238. Que les accords de spécialisation n'excèdent pas les limites de la définition «d'article» telle qu'elle est donnée actuellement dans cet article.

Recommandation 66

239. Que la portée du paragraphe 31.76 (8) soit élargie, afin de prescrire que le registre des accords de spécialisation tenu par la Commission de la concurrence renferme également une description du genre et de l'étendue de la réduction des

relating to the agreements that have been allowed by the Board.

Recommendation 67

240. That section 4.4 be amended to accord with the foregoing Recommendations.

CHAPTER XVIII

PRICE DIFFERENTIATION

Principal Representations

241. A number of submissions to the Committee questioned the need for this section and suggested that it could well lead to price rigidities and hence have a dampening effect on competition. On the other hand, there were also submissions, mostly on behalf of consumers and smaller businessmen, that commended the section as providing an opportunity to restrict inequitable discounts given large purchasers to the prejudice of the smaller purchaser and in many cases the consumer.

242. More particular comments concerning this section related to the costs that might be incurred in complying with its provisions; to the fact that it should also be applicable to buyers who force discrimination on suppliers; and to the difficulties that would be encountered in justifying differing prices to competing customers. There were also a number of representations to the effect that any provision on price differentiation should be contained in that portion of the Act dealing with criminal offences where the provision on price discrimination (section 34) is found.

Comments and Recommendations

243. The Committee considers the onus that rests on the Competition Policy Advocate under subsection 31.77 (1) is a substantial one. As a result, there should not be any tendency on the part of suppliers to narrow justifiable price spreads to ensure compliance. Further, the Committee believes that the section would tend to assist suppliers resist the efforts of major customers to force them into unjustifiable price differentiation.

244. The Committee does not regard the "reasonable assessment" test in subsection 31.77 (2) as burdensome. If a supplier is presently charging differing prices for different quantities, it could reasonably be expected that those prices are based on criteria that relate to his assessment of his business operations. It would not, therefore, appear onerous to require the differing prices to reflect the supplier's "reasonable assessment" of his costs, actual or anticipated. Further, it is to be noted that the supplier's assessment may be based on both the costs of supplying and the costs related to delivery terms and conditions.

245. In considering the representations with respect to section 31.77 together with those pertaining to subsection 34 (1) (a), the Committee has concluded that both provisions,

tarifs et de toute autre condition prévue aux accords autorisés par la Commission.

Recommendation 67

240. Que l'article 4.4 soit modifié afin qu'il concorde avec les recommandations précédentes.

CHAPITRE XVIII

DIFFÉRENCIATION EN MATIÈRE DE PRIX

Principaux points soulevés

241. Dans certains mémoires présentés au Comité, on conteste la nécessité de cet article et on fait observer qu'il pourrait bien entraîner le maintien de prix fixes et, par conséquent, entraver la concurrence. En revanche, dans d'autres mémoires, présentés pour la plupart au nom de consommateurs et de petits commerçants, on a approuvé l'insertion de cet article parce qu'il offre la possibilité de restreindre les rabais injustes accordés aux acheteurs importants, au préjudice d'acheteurs moins importants, et dans de nombreux cas, des consommateurs.

242. Des observations plus précises au sujet de cet article ont fait état des frais que l'application de ces dispositions pourraient entraîner pour les intéressés, qu'il devrait être appliqué également aux acheteurs qui obligent les fournisseurs à faire preuve de discrimination et des difficultés qu'on éprouverait à convaincre les clients qui se font concurrence que les différences de prix sont justifiées. En outre, un certain nombre ont recommandé que toute disposition qui porte sur la différenciation en matière de prix devrait figurer dans la partie de la loi qui porte sur les actes criminels et qui renferme la disposition qui régit les prix de ventes discriminatoires (article 34).

Observations et recommandations

243. Le Comité trouve que la responsabilité qui incombe à l'Administrateur de la politique de la concurrence, aux termes du paragraphe 31.67 (1), est considérable. Il s'ensuit que les fournisseurs ne devraient avoir aucune tendance à réduire les écarts de prix justifiables pour se conformer aux dispositions de la loi. En outre, le Comité pense que cet article sera susceptible d'aider les fournisseurs à résister aux efforts d'importants clients pour les obliger à effectuer des différenciations injustifiables en matière de prix.

244. Le Comité considère que le critère «d'évaluation raisonnable» prévu au paragraphe 31.77 (2) n'est pas onéreux. Si un fournisseur impose des prix différents pour différentes quantités, on peut raisonnablement envisager que ces prix sont fondés sur des critères qui ont trait à son évaluation des opérations commerciales. Par conséquent, il ne semblerait pas onéreux d'exiger que les différents prix illustrent l'évaluation raisonnable faite par le fournisseur de ses coûts, effectifs ou anticipés. En outre, on doit noter qu'il est possible que l'évaluation faite par le fournisseur soit fondée, à la fois sur le coût de fourniture et sur les coûts qu'entraînent les conditions de livraison.

245. À la suite de l'étude des observations au sujet de l'article 31.77 et de celles qui portent sur l'alinéa 34 (1) a), le Comité a conclu qu'en fait, ces deux dispositions réglementent

in fact, deal with price discrimination. Subsection 34 (1) (a) relates to price discrimination where the same quantity is sold or offered for sale whereas section 31.77 deals with price discrimination that arises in situations where different quantities are supplied to competing customers at prices which bear no relationship to the supplier's costs. Having arrived at this conclusion, the Committee finds it difficult in principle to justify terming one practice criminal and the other reviewable. Indeed, the Committee considers that there may be some relationship between the almost complete lack of jurisprudence pertaining to subsection 34 (1) (a) and the fact that section 31.77 has been proposed as a reviewable, not a criminal, provision.

Recommendation 68

246. That subsection 34 (1) (a) and associated provisions be removed from Part V of the Act relating to criminal offences and be made part of Section 31.77. (As the Committee makes a Recommendation with respect to the language of subsection 34 (1) (a) in Chapter XX of this Report, the reference to subsection 34 (1) (a) is to be read in accordance with that Recommendation).

Recommendation 69

247. That subsection 31.77 (2) be amended by deleting the words "is satisfied by that supplier" and replacing those words with "after hearing the supplier, finds".

Recommendation 70

248. That paragraph (a) of subsection 31.77 (1) be amended by adding the words "at the time the article is supplied" thereto so as to achieve symmetry with the language of subsection 34 (1) (a).

CHAPTER XIX

COMPETITION BOARD PROCEDURES

Principal Representations

249. Representations to the Committee concerning section 31.78 related to two specific matters: one, that persons other than the party or parties to be directly affected by a hearing should not be given standing before the Board as this could cause serious problems when confidential information was presented to the Board; and two, that those who might have a substantial matter to raise with respect to an application before the Board should not be precluded from doing so by reason of the fact that they would not be directly and "substantially affected" by any such order.

250. Concern was expressed in certain representations to the Committee that subsection 31.8 (1.1) should be amended to provide that legal rules of evidence would apply to all matters before the Board.

les prix de vente discriminatoires. L'alinéa 34 (1) a) porte sur les prix de vente discriminatoires, lorsqu'il s'agit de la vente ou de l'offre de vente de la même quantité d'articles, tandis que l'article 31.77 régit les prix de vente discriminatoires, imposés dans les cas où différentes quantités d'articles sont fournies à des clients qui se font concurrence, à des prix qui n'ont aucun rapport avec les coûts du fournisseur. Le Comité trouve donc difficile de justifier en principe qu'une pratique soit un acte criminel tandis qu'une autre ne puisse que prêter à examen par la Commission. En effet, le Comité pense qu'il est possible qu'il y ait un rapport entre l'absence presque complète de jurisprudence en ce qui concerne l'alinéa 34 (1) a) et le fait que l'article 31.77 ait été proposé comme une disposition prévoyant un examen et non une disposition pénale.

Recommendation 68

246. Que l'alinéa 34 (1) a) et les dispositions corrélatives soient retranchés de la partie V de la loi qui a trait aux actes criminels et inséré au paragraphe 31.77. (Puisque plus loin dans le présent rapport le Comité fait une recommandation au sujet du libellé de l'alinéa 34 (1) a) au Chapitre XX du présent rapport, le renvoi à l'alinéa 34 (1) a) doit être lu en fonction de cette recommandation).

Recommendation 69

247. Que le paragraphe 31.77 (2) soit modifié, en retranchant les mots «Lorsque le fournisseur la convainc» et en les remplaçant par «Après avoir entendu le fournisseur, conclut».

Recommendation 70

248. Que l'alinéa a) du paragraphe 31.77 (1) soit modifié par l'addition des mots «Au moment de la fourniture de l'article» afin qu'il y ait concordance avec le libellé de l'alinéa 34 (1) a).

CHAPITRE XIX

COMMISSION DE LA CONCURRENCE— PROCÉDURE

Principaux points soulevés

249. Les observations soumises au Comité relativement à l'article 31.78 portaient sur deux questions précises, à savoir: que les tiers susceptibles d'être affectés par une audience ne devraient pas être autorisés à comparaître devant la Commission, car cela pourrait leur être fortement préjudiciable, surtout si des renseignements confidentiels étaient divulgués à la Commission; et que ceux qui désirent soulever une question importante concernant une demande dont est saisie la Commission ne soient pas empêchés de le faire simplement parce qu'ils ne seraient pas «affectés sensiblement» ou directement par une décision de cette nature.

250. Les auteurs de certains exposés soumis au Comité ont également recommandé que le paragraphe 31.8 (1.1) soit modifié de manière à prévoir que les règles juridiques s'appliquent à toutes les questions dont pourrait être saisie la Commission.

Comments and Recommendations

251. With respect to the matter of confidentiality, the Committee is of the view that the Board has ample power both on the basis of the language of section 31.78, where an intervenor only has to be afforded a "reasonable opportunity" to be heard, and on the basis of subsections 27 (2) and (4) to protect any party against disclosure of "sensitive" information.

252. The Committee concludes that there is merit in the suggestion that persons who may not be directly affected by any order of the Board and who have matters of substance to raise in respect to a proceeding before the Board have an opportunity to do so. Nevertheless, there must be some procedure available whereby the Board and the parties can be assured that the proceeding will not be unnecessarily protracted or subject to a repetitive series of representations.

Recommendation 71

253. That section 31.78 be amended to permit the Competition Board to hear representations from persons that will not be directly and "substantially affected" by an order of the Board provided that such persons file with the Board a statement setting forth in reasonable detail a complete list of the matters upon which they wish to be heard at least thirty days prior to the commencement of the proceedings or by such later date as the Board may decide and provided the Board finds that the statement so filed demonstrates that the person seeking to be heard will be making representations on matters significant to the issues before the Board and which otherwise would not, in the Board's opinion, be raised in the same manner in the proceedings.

Recommendation 72

254. That as a consequential amendment, consideration be given to amending subsection 31.8 (2) so that it is clear that the person against whom an order is sought is entitled to cross-examine any witnesses other than those called on his own behalf.

255. The Committee considers that it would be contrary to the civil review concept to formalize the proceedings of the Board. It is to be noted, however, that while the Board is not bound by the legal rules of evidence it is bound to conduct its proceedings so as to ensure fairness. Further, the Committee observes that a virtually identical provision appears in the present *Tax Review Board Act*, S.C. 1970-71-72, c. 11, s.9.

Recommendation 73

256. That subsection 31.8 (1.1) be retained in its present form.

Observations et recommandations

251. Pour ce qui est de la question du secret, le Comité est d'avis que la Commission a suffisamment de pouvoirs, tant aux termes de l'article 31.78, en vertu duquel un tiers doit avoir «la possibilité de se faire entendre» qu'aux termes des paragraphes 27 (2) et (4) pour protéger toute partie contre la divulgation de renseignements «de nature délicate».

252. Le Comité a donc jugé valable la proposition selon laquelle les personnes qui ne sont pas nécessairement affectées directement par une décision de la Commission et qui désirent soulever des questions importantes quant à une affaire dont est saisie la Commission devraient avoir la possibilité de le faire. Néanmoins, il doit exister une formalité selon laquelle la Commission et les parties pourraient être assurées que les procédures ne seront ni trop limitées ni assujetties à une série d'exposés répétitifs.

Recommandation 71

253. Que l'article 31.78 soit modifié de manière à permettre à la Commission de la concurrence d'entendre les exposés de personnes qui ne sont pas susceptibles d'être «affectées sensiblement» ou directement par une décision de la Commission, à condition que ces personnes soumettent à ladite Commission une déclaration suffisamment détaillée donnant une liste complète des questions à l'égard desquelles elles souhaitent être entendues, au moins trente jours avant le début des procédures ou à une date ultérieure que pourrait fixer la Commission, pourvu que la Commission juge que la déclaration dont elle a été saisie montre que la personne qui souhaite être entendue fera un exposé sur des questions importantes relativement à l'affaire dont est saisie la Commission et qui, de l'avis de la Commission, ne sont pas susceptibles d'être soulevées dans le cadre des procédures.

Recommandation 72

254. Que dans le cadre d'une autre modification, on envisage la possibilité de modifier le paragraphe 31.8 (2) de manière à préciser qu'une personne à l'endroit de laquelle on cherche à obtenir une ordonnance a droit de procéder à l'interrogatoire contradictoire de tous les témoins appelés à témoigner contre elle.

255. Le Comité estime que le fait de structurer les procédures de la Commission serait contraire au concept de l'examen civil. Il convient toutefois de noter que même si la Commission n'est pas assujettie aux règles juridiques, elle doit procéder de manière à assurer l'équité. De plus, le Comité tient à signaler qu'une disposition presque identique figure dans la *Loi sur la commission de la révision de l'impôt*, S.C. 1970-1971-1972, c.11.art.9.

Recommandation 73

256. Que le paragraphe 31.8 (1.1) demeure inchangé.

CHAPTER XX

CRIMINAL LAW PROVISIONS

(i) EXPORT AGREEMENTS

Principal Representations

257. Certain questions were raised in the submissions to the Committee as to whether subsections 32 (4), (5) and (5.1) would in fact encourage the formation of agreements relating to exports. It was suggested that if such agreements are to be encouraged the exemptions provided should be broadened.

258. The Committee's attention was also drawn to paragraphs (a) and (c) of subsection 32 (4) and in particular to the fact that paragraph (a) purports to exempt conspiracies, combinations, agreements or arrangements that relate only to "the export of products from Canada" whereas paragraph (d) would provide an exemption only in respect of "any service not referred to in paragraph (b) or (c) (deposits and loans made outside Canada) that is performed outside Canada for a person outside Canada and that is to be paid for by a person outside Canada". Since the word "product" is defined in section 2 of the Act to include an article and a service, an apparent conflict appears to exist between paragraphs (a) and (d) of subsection 32 (4).

Comments and Recommendations

259. The Committee is of the view that these subsections should be clarified and broadened so as to further encourage export agreements.

Recommendation 74

260. That paragraphs (a) and (c) of subsection 32 (4) be clarified so that the exemption in respect of services can be readily ascertained.

Recommendation 75

261. That subsection 32 (5.1) be extended to include reference to paragraphs (b) and (c) of subsection 32 (5) while at the same time amending the phrase "in the domestic market" in paragraph (d) of subsection 32 (5) and in subsection 32 (5.1) to read "in a domestic market".

(ii) INTERNATIONAL CONSPIRACIES

Principal Representations

262. Representations to the Committee expressed concern that Canadian participation in international underwriting agreements could be severely restricted by the provisions of this section with resulting detriment to the Canadian position in international capital markets. Concern was also expressed with regard to the fact that the section contained no test of undue influence as found in section 32.

Comments and Recommendations

263. While the Committee is anxious to maintain the Act as one of general application, it is concerned with the effect that section 32.1 might have on certain international underwriting agreements. It would appear to the Committee that rather than amending this section, a reference to section 32.1 should

CHAPITRE XX

DISPOSITIONS PÉNALES

(i) ACCORDS RELATIFS AUX EXPORTATIONS

Principaux points soulevés

257. Les auteurs de certains mémoires soumis au Comité, se sont demandés si les paragraphes 32 (4), (5) et (5.1) encourageraient effectivement la conclusion d'accords relatifs aux exportations. D'aucuns ont prétendu que pour encourager ce genre d'accord, il faudrait élargir les exemptions prévues.

258. On a également attiré l'attention du Comité sur les alinéas 32 (4) a) et c) et, plus particulièrement, sur le fait que l'alinéa a) exempte les complots, associations d'intérêts, accords ou arrangements qui se rattachent seulement à «l'exportation du Canada de produits», tandis que l'alinéa d) prévoit une exemption seulement à l'égard «des services, non visés aux alinéas b) et c) (dépôts et prêts faits à l'extérieur du Canada) fournis à l'étranger à une personne qui s'y trouve et qui doivent être payés par une personne se trouvant à l'étranger». Puisque le mot «produits» est défini à l'article 2 de la loi comme incluant un article et un service, il semble exister un conflit entre les alinéas 32 (4) a) et d).

Observations et recommandations

259. Le Comité est d'avis qu'il convient de clarifier et d'élargir ces alinéas de manière à favoriser davantage la conclusion d'accords d'exportation.

Recommandation 74

260. Que les alinéas 32 (4) a) et c) soient clarifiés de manière que l'exemption prévue à l'égard des services soit bien établie.

Recommandation 75

261. Que le paragraphe 32 (5.1) soit élargi de manière à inclure un renvoi aux alinéas 32 (5) b) et c) tout en modifiant l'expression «sur le marché intérieur» qui figure à l'alinéa 32 (5) d) et au paragraphe 32 (5.1) pour la remplacer par «sur un marché intérieur».

(ii) COMLOTS INTERNATIONAUX

Principaux points soulevés

262. Les auteurs des mémoires soumis au Comité ont manifesté une certaine inquiétude quant à savoir si la participation du Canada aux accords de nantissement internationaux serait considérablement restreinte par les dispositions de cet article, ce qui agirait au détriment du Canada sur les marchés internationaux de capitaux. On s'est également préoccupé du fait que cet article ne prévoit aucune «épreuve de l'indûment», à l'instar de l'article 32.

Observations et recommandations

263. Même si le Comité tient absolument à maintenir le caractère d'application générale de cette loi, il s'inquiète de l'incidence que pourrait avoir l'article 32.1 sur certains accords internationaux de nantissement. Le Comité est d'avis qu'au lieu de modifier cet article, il serait préférable d'ajouter, à

be added to section 4.1. In this manner, only international underwriting agreements that bore a "reasonable relationship to the underwriting of a specific security" would not be subject to the sanctions of section 32.1.

Recommendation 76

264. That subsection 4.1 (1) be amended by inserting therein reference to section 32.1.

265. In view of the uncertainty that has surrounded and continues to surround the meaning of "unduly" as found in section 32, the Committee considers that it would not be in keeping with the desire that the Act contain that degree of certainty that permits understanding and compliance to insert a test of undueness in section 32.1. The Committee notes that there is, in subsection 32.1 (4), a test that would provide a person with an absolute defence to a prosecution under the section in circumstances where that person could demonstrate to a court that he does not account for fifty per cent or more of the production or supply in Canada of the "product" concerned. In the Committee's view this test is to be preferred to that of "unduly".

Recommendation 77

266. That the phrase "satisfy the Court" in subsection 32.1 (4) be deleted and replaced by the word "establish".

(iii) FOREIGN DIRECTIVES

Principal Representations, Comments and Recommendations

267. It has been brought to the Committee's attention that this section may not provide an exemption for affiliated corporations. Such an exemption would appear to have been available under that part of the section that is repealed by the Competition Act by reason of the reference to "section 32" contained in subsection 32.1 (1) of the repealed provision. In order that the application of section 32.11 be clear, it is the Committee's view that the exemption for affiliated corporations be retained.

Recommendation 78

268. That a new subsection be added to section 32.11 containing the same language as subsection 32 (7).

(iv) MONOPOLY

269. The Committee's comments and recommendations with regard to the whole subject of monopoly are set forth in Chapter XIII entitled "Monopoly".

(v) PRICE DISCRIMINATION AND PREDATORY PRICING

270. In view of the Committee's Recommendation that subsection 34 (1) (a) and associated provisions be transferred from the criminal law provisions of the Act to those dealing with reviewable practices (see: Chapter XVIII) the Committee intends to confine its consideration of this section to an examination of the language utilized by paragraphs (a), (b) and (c) of subsection 34 (1).

l'article 4.1, un renvoi à l'article 32.1. Ainsi, seuls les accords internationaux de nantissement qui ont rapport au nantissement d'une garantie particulière ne seraient pas assujettis aux sanctions prévues à l'article 32.1.

Recommandation 76

264. Que le paragraphe 4.1 (1) soit modifié de manière à contenir un renvoi à l'article 32.1.

265. En raison de l'incertitude qui a entouré et qui continue d'entourer la signification de l'adverbe «indûment» qu'on trouve à l'article 32, le Comité estime qu'il serait contraire à l'objectif de la loi, qui est d'offrir un degré de certitude qui en permette une bonne compréhension et une juste application, de prévoir l'examen du caractère «indû», au paragraphe 32.1. Le Comité fait remarquer qu'il y a, au paragraphe 32.1 (4) une disposition qui nantirait une personne d'un pouvoir absolu de défense contre des poursuites intentées aux termes de cet article lorsqu'elle peut établir à la satisfaction d'un tribunal qu'elle n'assure pas 50% ou plus de la production ou de la fourniture au Canada du «produit» en cause. De l'avis du Comité, il faudrait accorder la préférence à cette disposition et non au libellé stipulant «indûment».

Recommandation 77

266. Que l'expression «à la satisfaction de la Cour» au paragraphe 32.1 (4) soit retranchée.

(iii) DIRECTIVES ÉTRANGÈRES

Remarques, observations et recommandations principales

267. On a signalé au Comité que cet article pourrait ne pas dispenser les sociétés affiliées. Cette dispense aurait pu être possible aux termes de la partie de l'article abrogée par la *Loi sur la concurrence* en raison de la référence à «l'article 32» contenue au paragraphe 32.1 (1) de la disposition abrogée. Afin que l'application de l'article 32.11 soit claire, le Comité est d'avis qu'il y a lieu de maintenir l'exemption relative aux sociétés affiliées.

Recommandation 78

268. Qu'un nouveau paragraphe soit ajouté à l'article 32.11 et qu'il soit libellé comme le paragraphe 32 (7).

(iv) MONOPOLE

269. Les observations et recommandations du Comité sur la question de monopole figurent au chapitre XIII intitulé «Monopole».

(v) PRIX DE VENTE DISCRIMINATOIRE ET PRIX ABUSIF

270. En raison de la recommandation du Comité à savoir que le paragraphe 34 (1) a) et les dispositions connexes soient transférés des dispositions criminelles de la loi à celles qui traitent des pratiques sujettes à examen, (voir le chapitre XVIII), le Comité a l'intention de limiter son étude de cet article à un examen du libellé des alinéas 34 (1) a), b) et c).

Principal Representations

271. Concern was expressed over the use of the words "same ultimate customers" in paragraph (a) of subsection 34 (1). It was stated that those words completely ignore the practice of providing discounts in return for "functional services". Further, there was concern expressed as to how the provisions in this paragraph would affect competing customers one of whom was a member of a buying group and the other was not.

272. In respect of paragraph (c) of subsection 34 (1), representations were received urging the retention of the word "unreasonably" in preference to the word "abnormally". However, other representations commended this proposed change in language.

Comments and Recommendations

273. The Committee is concerned with the effects that the language of paragraph (a) of subsection 34 (1) could have on the distribution of articles. On the one hand, the language should permit a pure wholesaler to obtain the same price concessions from a manufacturer on purchases of similar quantity as are available to a purchaser that is an integrated wholesaler-retailer thereby increasing price competition at the retail level. On the other hand, the Committee would be concerned lest certain manufacturers who are presently selling to both retailers (whether integrated or not) and wholesalers, might not be inclined to change their distribution practices and either sell solely to retailers or solely to wholesalers. Any such change in distribution methods could well serve to limit not foster price competition.

274. With respect to the extension of the language to buying groups, the Committee perceives certain problems that lie not with the principle of the extension but with the language used. It would seem to the Committee that that language would not only foster buying groups but also place a premium on being a member of such a group. For example, a purchaser who was not a member of a buying group could be placed at a competitive disadvantage vis-à-vis a competitor who was a member of such a group notwithstanding the fact that both purchased a similar quantity of product at the same point in time. The member of the buying group would obtain a price advantage solely by reason of the fact that other members of that group purchased the same product. The Committee questions whether such a result is either equitable or in the interests of the economy as a whole.

Recommendation 79

275. That paragraph (a) of subsection 34 (1) be amended so as to achieve its objectives in a manner which will be least disruptive of present distribution patterns and which will not create inequities between members of buying groups and non-group competitors.

276. In the Committee's view the replacement of the word "unreasonably" by the word "abnormally" in paragraph (c) of subsection 34 (1) substitutes a subjective test with an objective one and hence is more in keeping with the search for clarity and certainty in the law. In the Committee's view the requirements of the paragraph, namely, that the "abnormally" low

Principaux points soulevés

271. On s'est inquiété de l'utilisation des mots «entre des clients» à l'alinéa 34 (1) a). On a déclaré que ces mots ne tenaient aucun compte de la pratique qui consiste à accorder des remises en retour de «services fonctionnels». Qui plus est, on s'est même inquiété de la façon dont les dispositions de cet alinéa toucheraient les clients concurrents dont l'un serait membre d'un groupe d'acheteurs alors que l'autre ne le serait pas.

272. En ce qui concerne l'alinéa 34 (1) c) des instances ont été présentées pressant le Comité de retenir le mot «déraisonnablement» de préférence au mot «anormalement». Par contre, d'autres interventions approuvaient ce changement.

Observations et recommandations

273. Le Comité se rend compte des effets que le libellé utilisé à l'alinéa 34 (1) a) pourrait avoir sur la répartition des articles. D'une part, le libellé permettrait à un grossiste pur d'obtenir les mêmes concessions de prix d'un fabricant à l'achat de quantités semblables que celles consenties à un acheteur grossiste-détaillant intégré, augmentant ainsi la concurrence au niveau du détail. D'autre part, toutefois, le Comité craindrait que certains fabricants qui vendent présentement aux deux types de détaillants, intégrés ou non, et les grossistes puissent refuser de changer de méthodes de distribution et d'accepter de vendre exclusivement aux détaillants ou aux grossistes. Un tel changement dans les méthodes de distribution pourrait contribuer à limiter plutôt qu'à stimuler la concurrence en matière de prix.

274. En ce qui concerne l'extension du libellé aux groupes d'acheteurs, le Comité perçoit certains problèmes qui ne dépendent pas du principe de l'extension mais du libellé utilisé. Le Comité estime que ce libellé ne ferait pas que stimuler les groupes d'acheteurs mais encouragerait les acheteurs à être membres d'un de ces groupes. Ainsi un acheteur qui n'était pas membre d'un groupe d'acheteurs pourrait par exemple, se trouver en désavantage concurrentiel par rapport à un concurrent qui était membre d'un groupe semblable nonobstant le fait que les deux achetaient une même quantité d'un produit au même moment. Le membre du groupe d'acheteurs obtiendrait un prix avantageux en raison du fait que les autres membres de ce groupe ont acheté le même produit. Le Comité se demande si le résultat est équitable ou dans l'intérêt de l'économie en général.

Recommandation 79

275. Que l'alinéa 34 (1) a) soit modifié afin d'atteindre son objectif et nuire le moins possible au système de distribution actuel et ne pas crier d'injustices entre les membres de groupes d'acheteurs et de concurrents ne faisant pas partie d'un groupe.

276. Le Comité estime que le remplacement du mot «déraisonnablement» par le mot «anormalement» à l'alinéa 34 (1) c) substituerait un examen objectif à un examen subjectif, s'harmonisant ainsi davantage avec les objectifs de clarté et de précision visés par la loi. Le Comité estime que les prescriptions de l'alinéa, stipulant notamment que les prix «anormale-

price must be part of a policy either designed to or having the effect or tendency of substantially lessening competition, should protect sales of products at abnormal prices when such prices are the result of bona fide business decisions that reflect only short term or cyclical factors.

Recommendation 80

That paragraph (b) and (c) of subsection 34 (1) be retained in Part V of the Act without amendment.

(vi) DELIVERED PRICING

Principal Representations

278. While certain representations to the Committee suggested that section 38.1 should be transferred and placed with those matters reviewable by the Competition Board, others suggested that the section was not rigorous enough.

279. Concern was also expressed as to whether the section would cause undue hardship to suppliers with limited delivery facilities in particular localities.

280. There were also representations urging the addition of the words "like quantity and quality" to the provisions of subsection 38.1 (1).

Comments and Recommendations

281. The Committee notes that the section does not prohibit delivered or base point pricing but simply provides a purchaser of articles with the opportunity to take delivery at a point other than where he may be located, in accordance with the same terms and conditions of sale and delivery prevailing at that point, if he considers it advantageous to do so. An offence only arises when a supplier refuses to allow a purchaser that option or refuses to deal with a potential customer because that customer insists on taking delivery at a particular location where the supplier is already making delivery of the article. Therefore it is apparent that the section will not require a supplier to establish any new delivery facilities but simply permit the use of existing facilities by other customers who consider it advantageous to do so.

282. With respect to the concept of "like quantity and quality", the Committee considers that this concept is embodied in the phrase "same terms and conditions of sale and delivery", as that phrase is found in subsection 38.1 (1).

283. The Committee would observe, however, that section 38.1 does not distinguish between domestic and export markets. In view of the provisions of subsections 32 (4), (5) and (5.1), the Committee considers that the section should be limited to situations only affecting Canadian customers.

284. In view of the intent of the section, the Committee can see no real merit in recommending that the section be transferred to the jurisdiction of the Competition Board. The section as it stands does not require any substantive analysis or consideration of economic factors and hence would seem inappropriate for the Board to deal with.

ment» bas doivent s'inscrire dans une politique ayant pour effet ou tendance de réduire sensiblement la concurrence, devraient protéger la vente de produits à des prix exagérés quand des sociétés les fixent de bonne foi, et que ces prix se justifient seulement par des facteurs à court terme ou cycliques.

Recommendation 80

277. Que les alinéas b) et c) du paragraphe 34 (1) à la Partie V de la loi, soient retenus sans modification.

(vi) PRIX SYSTÉMATIQUES À LA LIVRAISON

Principaux points soulevés

278. Alors que certains avaient indiqué au Comité qu'il faudrait déplacer l'article 38.1 pour qu'il figure parmi les points que la Commission de la concurrence peut revoir d'autres estiment que cette disposition n'est pas suffisamment rigoureuse.

279. D'autres encore craignent que cet article risque d'entraîner trop de difficultés pour les fournisseurs ayant des services de livraison dans certaines localités.

280. Certains témoins ont aussi recommandé que l'on ajoute les termes «à quantité et qualité semblable» aux dispositions du paragraphe 38.1 (1).

Observations et recommandations

281. Le Comité constate que l'article n'interdit pas de pratiquer des prix à la livraison ou au point de départ, mais qu'il permet seulement à un acheteur de se faire livrer à un lieu autre que celui où son entreprise est située, aux mêmes conditions de vente et de livraison pratiquées dans ce lieu, s'il l'estime à son avantage. Il n'y a infraction que lorsqu'un fournisseur refuse cette option à un acheteur ou s'il refuse de traiter avec un client en puissance, parce que ce dernier insiste pour prendre livraison d'un produit à un lieu où le fournisseur livre déjà ce produit. Cet article n'exige donc pas qu'un fournisseur ait de nouvelles installations de livraison, mais il stipule simplement qu'il doit autoriser l'usage de ses installations par d'autres clients qui estiment avoir avantage à les utiliser.

282. Le Comité estime que l'expression «aux mêmes conditions de vente et de livraison» figurant au paragraphe 38.1 (1) exprime déjà la notion de «quantité et qualité semblable».

283. Cependant, le Comité voudrait faire remarquer que l'article 38.1 ne fait pas de distinction entre les marchés intérieurs et ceux de l'exportation. Étant donné les dispositions des paragraphes 32 (4), (5) et (5.1), le Comité estime qu'il faudrait limiter sa portée aux situations touchant seulement des clients canadiens.

284. Étant donné la portée de cet article, le Comité ne voit aucun avantage réel à recommander qu'il relève de la juridiction de la Commission de la concurrence. Dans sa forme actuelle, il n'exige ni analyse exhaustive ni examen de facteurs économiques et il serait donc peu approprié que la Commission ait à intervenir dans ce contexte.

Recommendation 81

285. That subsection 38.1 (1) be amended by adding the words "in Canada" after the word "customers" in the second and sixth lines of subsection 38.1 (1).

Recommendation 82

286. That subsection 38.1 (2) be amended by adding the words "in Canada" after the word "customer" in the first and second lines and after the word "customer" in the first and second lines and after the word "customers" in the last of that subsection.

CHAPTER XXI CLASS ACTIONS

Principal Representations

287. While a substantial number of representations to the Committee supported the introduction of class action provisions into Canadian competition law, many were fearful that such actions would become unmanageable. Concern was also expressed as to the specific provisions governing costs. Some stated that those provisions were not even-handed and others sought assurance that they would not permit the abuses said to be rampant in respect to class action proceedings in the United States. Other more specific representations were addressed to whether the scope of traditional class action jurisprudence in Canada should be extended and whether the proposed notice provisions were reasonable.

Comments and Recommendations

288. In the Committee's view a class action is really a bringing together for a single determination the claims of a number of persons against the same party where such claims essentially raise an identical question. What then justifies the class action is the interest of all in having a common question determined in one proceeding against the defendant. To require a complete commonality amongst members of a class would not only negate the rationale of the modern class action proceeding but also place a premium in the hands of the wrongdoer who by varying the facts associated with his wrongdoing could avoid any appreciable exposure to such an action.

289. In considering the impact of a class action, it is important to assess the effect such an action would have on a defendant.

290. While private antitrust actions are brought in the United States for treble damages, the defendant is permitted to deduct any judgment or damage settlement for income tax purposes. The best information available to the Committee is that it is the view of Revenue Canada officials that such a deduction would not be available in Canada. Therefore as far as the Committee can determine, the American defendant and the Canadian defendant would be in virtually similar after-tax positions (assuming identical class actions) notwithstanding that the American defendant had been adjudged liable for three times the amount found against the Canadian defendant.

Recommandation 81

285. Que le paragraphe 38.1 (1) soit modifié en ajoutant les termes «au Canada» après le terme «client» aux deuxième et sixième lignes du paragraphe 38.1 (1).

Recommandation 82

286. Que le paragraphe 38.1 (2) soit modifié en ajoutant les termes «au Canada» après le terme «client» aux première et sixième lignes et après le terme «client» à la dernière ligne de ce paragraphe.

CHAPITRE XXI ACTIONS COLLECTIVES

Principaux points soulevés

287. Bien qu'un bon nombre de témoins aient fait savoir au Comité qu'ils appuyaient l'introduction de dispositions concernant les actions collectives dans la loi canadienne sur la concurrence, nombreux parmi eux craignaient qu'on ne puisse y faire face. Les dispositions concernant les coûts ont fait l'objet de certaines critiques, certains témoins estimant qu'elles n'étaient pas équitables, et d'autres voulant s'assurer qu'elles n'entraîneraient pas les abus qui semblent généralisés aux États-Unis dans les procédures relatives aux actions collectives. D'autres critiques plus précises traitaient de la portée de la jurisprudence traditionnelle au Canada à l'égard des actions collectives, et des témoins se sont demandés s'il faudrait l'élargir et si les dispositions de notification proposées étaient raisonnables.

Observations et recommandations

288. Le Comité estime qu'une action collective consiste en fait à rassembler, pour un règlement unique, les demandes d'un certain nombre de personnes contre une même partie, lorsque ces demandes concernent essentiellement une même question. Une action collective se justifie donc parce que toutes les parties ont intérêt à déterminer une question commune, dans une procédure unique entamée contre le défendeur. Cependant, le fait d'exiger une cause entièrement commune entre les membres d'un groupe s'opposerait à la justification des actions collectives actuelles, tout en favorisant un contrevenant, qui, en multipliant les faits associés à son infraction pourrait éviter d'être sérieusement atteint par cette action.

289. Dans l'examen des répercussions d'une action collective, il est important d'évaluer quelles seraient ses effets sur un défendeur.

290. Bien qu'on intente aux États-Unis des poursuites privées anti-trust pour dommages-intérêts triplés, le défendeur peut déduire de son revenu les dommages déterminés par le juge. D'après les meilleurs renseignements à la disposition du Comité, des hauts fonctionnaires de Revenu Canada estiment qu'une telle déduction ne serait pas offerte au Canada. C'est pourquoi, dans la mesure où le Comité peut en juger, les défendeurs américains et canadiens seraient dans une situation pratiquement semblable sur le plan de l'impôt (en présumant que les actions collectives sont identiques) nonobstant le fait que le défendeur américain ait été reconnu responsable pour

Such a result would obviously impose a substantial element of deterrence on the businessman. If, however, the tax consequences of a class action judgment were such that the judgment was considered a deductible expense, the businessman might be tempted to risk such an action if all he would lose was his "illegal" profit.

291. The Committee is vitally interested in assuring, as far as may be possible, that class actions in Canada avoid some of the more negative aspects perceived in the American experience while at the same time allowing such actions to function as instruments of relief for a number of persons who, by reason of the small size of their claims, could not have sued by themselves. For this reason, the Committee has recommended amendments to section 39.12 which should provide further assurance against abuse.

Recommendation 83

292. That subsection 39.13 (2) be amended by deleting the word "finds" and replacing it with the words "is satisfied".

Recommendation 84

293. That subsection 39.12 (2) be further amended in paragraph (e) by inserting the word "substantially" before the word "superior".

294. In respect to costs, the Committee is of the view that the provisions of section 39.2 reflect a reasonable balance. However, it would be salutary if a defendant in a class action for damages was able to make a payment into court, especially in the case of an action based on substantially the same facts as a prior conviction under the Act, and recover his solicitor and client costs thereafter should the class not be awarded judgment in excess of the payment into court. Furthermore, the Committee is concerned that contingency fees not become a feature of class actions whether or not they are permitted in provincial jurisdictions.

Recommendation 85

295. That section 39.2 be amended so as to provide that where a defendant has made a payment into court and the class is not subsequently awarded judgment in excess of such payment that the defendant recover his reasonable solicitor and client costs incurred after the date of payment into court and that such costs be deducted from the amount of the judgment awarded in priority to any other charge thereon.

Recommendation 86

296. That a provision be inserted in Part IV.1 of the Act to provide that notwithstanding any other rule or regulation no arrangement as to any form of contingency fee is applicable to a class action commenced pursuant to the provisions of the *Competition Act* and that section 39.23 be amended accordingly.

un montant trois fois plus élevé que celui imposé au défendeur canadien. Un tel résultat aurait évidemment un effet de dissuasion notable sur l'homme d'affaires. Cependant, si les conséquences fiscales du jugement d'une action collective étaient telles que les dommages seraient considérés comme une dépense déductible d'impôt, l'homme d'affaires pourrait être tenté de risquer une telle poursuite, car tout ce qu'il pourrait perdre, c'est son profit «illégal».

291. Le Comité tient absolument à s'assurer que, dans la mesure du possible, les actions collectives au Canada évitent quelques-uns des aspects négatifs de l'expérience américaine, tout en prévoyant que de telles poursuites servent de moyen d'aider un bon nombre de personnes qui, en raison de la faible importance de leurs demandes d'indemnité, ne pourraient intenter une action par eux-mêmes. Pour cette raison, le Comité recommande qu'on apporte des modifications au paragraphe 39.12, de façon à prévoir d'autres assurances contre les abus.

Recommendation 83

292. Que le paragraphe 39.13 (2) soit modifié par la suppression du terme «conclut» et son remplacement par les termes «est convaincu».

Recommendation 84

293. Que l'alinéa 39.12 (2) e) soit par ailleurs modifié en insérant avant le terme «supérieur», le terme «sensiblement».

294. En ce qui concerne les frais, le Comité estime que l'article 39.2 est équitable. Cependant, il serait bon que le défendeur d'une action collective en dommages puisse effectuer un paiement au tribunal, notamment dans le cas d'une action fondée sensiblement sur les mêmes faits que ceux d'une inculpation antérieure aux termes de la loi, et qu'il recouvre par la suite ses frais extrajudiciaires si le jugement rendu dans l'action collective n'excède pas le paiement fait au tribunal. De plus, le Comité ne voudrait pas que les honoraires conditionnels deviennent une caractéristique des actions collectives, qu'ils soient ou non autorisés dans les tribunaux provinciaux.

Recommendation 85

295. Que l'article 39.2 soit modifié de façon à stipuler que lorsqu'un défendeur fait un paiement au tribunal et que l'action collective n'est pas par la suite jugée excédant ce paiement, le défendeur recouvre les frais extrajudiciaires raisonnables qu'il a engagés après la date du paiement au tribunal, et que ces coûts sont déduits du montant déterminé par le juge avant toute autre imputation y afférente.

Recommendation 86

296. Qu'une disposition soit insérée dans la partie IV.1 de la loi, de façon à stipuler que nonobstant toute autre règlement, aucun accord relatif à une forme quelconque d'honoraires conditionnels n'est applicable à une action collective entamée conformément aux dispositions de la *Loi sur la concurrence*, et que l'article 39.23 soit modifié en conséquence.

297. The Committee further expresses concern at the negative option technique pertaining to the provisions as to notice to class members. It seems ironic when concern is expressed and indeed laws are passed to prohibit the sending of unsolicited credit cards, books and records that the same type of procedure is put forth in provisions dealing with class actions. While the Committee is cognizant of the problems and costs engendered by compulsory notification, it considers that some procedure can be devised whereby a class representative can demonstrate that there is some interest among members of the class in the action particularly if the reasonable costs incurred in doing so are treated in the same manner as "solicitor and client" costs under subsection 39.2 (2).

Recommendation 87

298. That an amendment requiring the class representative to demonstrate, prior to obtaining an order to proceed under section 39.12, that a representative cross-section of the class is interested in having the action proceed.

Recommendation 88

299. That an amendment be made to subsection 39.2 (2) providing that the reasonable costs incurred by the member or members of the class that commenced the action in demonstrating that a representative cross-section of the class was interested in having the action proceed be treated in the same manner as solicitor and client costs under that subsection.

Recommendation 89

300. That further consideration be given as to whether the provisions of sections 45, 45.1, 45.2 and 45.3 should be applicable to class actions.

CHAPTER XXII SUBSTITUTE ACTIONS

Principal Representations

301. Many representations to the Committee expressed concern that the substitute action should not be used as a means of deterrence by the state. These representations saw, in the substitute action, the distinct possibility of mixing private civil actions and public enforcement proceedings which would be unsound in principle. Furthermore, while an award of damages in a substitute action might be justified on the basis that the defendant had caused damage to others, such justification would not be applicable where the amount of damages was to be paid into the Consolidated Revenue Fund and never used to compensate those that had been injured.

Comments and Recommendations

302. The Committee notes that a substitute action can only arise if: first, there has been a violation of a criminal provision of the Act or an order made by the Competition Board; second, a class action has been commenced but has been refused certification by the court solely on the basis that the cost of administering it would not be warranted in view of the

297. Le Comité s'inquiète en outre de la technique optionnelle négative se rapportant aux dispositions sur les avis aux membres d'un groupe. Alors qu'on se préoccupe d'interdire l'envoi de cartes de crédit, de livres et de disques non demandés, et d'adopter des lois à cet égard, il semble ironique que le même type de procédure soit proposé dans les dispositions portant sur les actions collectives. Bien que le Comité n'ignore pas les problèmes et les coûts engendrés par une notification obligatoire, il estime qu'on peut fort bien concevoir une certaine procédure par laquelle le représentant d'un groupe peut établir que les membres font preuve d'un certain intérêt pour l'action, particulièrement si les coûts raisonnables engagés pour ce faire sont traités de la même façon que les «frais extrajudiciaires» prévus au paragraphe 39.2 (2).

Recommendation 87

298. Qu'une nouvelle modification exige que le représentant d'un groupe montre, avant l'obtention d'une ordonnance prescrivant la poursuite des procédures aux termes de l'article 39.12, qu'un nombre représentatif des membres du groupe s'intéressent à la poursuite des procédures.

Recommendation 88

299. Que le paragraphe 39.2 (2) soit modifié de façon à prescrire que les frais raisonnables engagés par le ou les membres du groupe pour montrer qu'un nombre représentatif des membres s'intéressent à la poursuite des procédures soient traités de la même façon que les frais extrajudiciaires prévus à ce paragraphe.

Recommendation 89

300. Qu'on examine davantage la question de savoir si les dispositions 45, 45.1, 45.2 et 45.3 devraient être appliquées aux actions collectives.

CHAPITRE XXII ACTIONS INDIRECTES

Principaux points soulevés

301. De nombreux témoins ont affirmé au Comité que les actions indirectes ne devraient pas être utilisées par l'État à titre de mesures préventives. Ces témoins voyaient dans les actions indirectes un moyen de combiner les poursuites individuelles ou civiles et les mesures destinées à faire respecter les lois, ce qui serait en principe inacceptable. De plus, bien qu'on puisse accorder une indemnité lors d'actions indirectes en partant du principe que le défendeur a causé des préjudices à des tiers, cette mesure serait inacceptable si le montant des indemnités devait être versé au Fonds du revenu consolidé et ne jamais servir à indemniser les personnes lésées.

Observations et recommandations

302. Le Comité fait observer qu'une action indirecte peut se produire uniquement: s'il y a eu violation d'une disposition criminelle de la loi ou d'une ordonnance édictée par la Commission de la concurrence; deuxièmement, si une action collective a été intentée mais que le tribunal l'a rejetée sous prétexte qu'on ne peut justifier les frais engagés vu qu'il n'y a pas un

fact that there are not a "sufficient number of members of the class who are likely to have suffered a significant quantum of loss or damage" (subsection 39.12 (3) (b)); and third, the substitute action is commenced within the time periods set forth in paragraphs (a) and (b) of subsection 39.14 (2).

303. Since the economic burden of most violations of the criminal provisions of the Act and breaches of orders made by the Competition Board will be borne by the consumer, it would appear contrary to the most elementary conception of justice and public policy to require the consumer to bear such economic burden simply because the individual consumer's loss was not significant. To find otherwise would simply mean that if a violation of a criminal provision of the Act resulted in an overcharge of 50¢ on a relatively low-priced item, and 1 million such items were sold, the aggregate impact on consumers of some \$500,000.00 could not be recovered in any practical manner. The wrongdoer would thus be enabled to profit by his wrongdoing at the expense of the victim. No criminal prosecution would redress such wrong even if it lead to a substantial fine.

304. Pursuit of this logic results in the concern by the Committee that the proposed substitute action procedure would not serve to redress this situation. As a result, the Committee is of the opinion that while the concept of the substitute action is sound in principle the provisions of the Act do not serve to permit it to achieve the fundamental objective of redress.

305. One further observation should be made as to the matter of uncertainty which some have felt would arise should a substitute action be permitted; particularly as related to the matter of damages. To state this concern more succinctly is to answer it: "Who should bear the risk of the uncertainty? The wrongdoer, so found, or the consumer?"

Recommendation 90

306. That section 39.14 be amended to provide that, in addition to the criteria already stated therein, the Competition Policy Advocate not be enabled to commence a substitute action unless the court is satisfied, after hearing all parties, that should judgment be awarded to the Competition Policy Advocate on behalf of the class the court can implement procedures, by means of orders or the exercise of its other powers, directed to any or all of the parties to the action, whereby the amount of such judgment may reasonably be expected to become available to some or all of the members of the class.

Recommendation 91

307. That no further amendment be made to the provisions concerning substitute actions.

308. The Committee notes that if its Recommendations with respect to section 39.12 are adopted, particularly as to requiring some type of positive opting in by a number of class members, the concern that the Competition Policy Advocate

«nombre suffisant de membres ayant vraisemblablement subi des préjudices assez importants» (alinéa 39.12 (3) b); troisième, si l'action indirecte a été intentée dans les délais prévus aux alinéas a) et b) du paragraphe 39.14 (2).

303. Puisque les frais résultant de la plupart des violations des dispositions criminelles de la loi et des violations des ordonnances édictées par la Commission de la concurrence devront être assumés par le consommateur, il semble tout à fait contraire aux principes élémentaires de justice et contraire à l'intérêt public d'exiger que le consommateur assume une telle charge simplement parce que les préjudices causés à divers consommateurs ne sont pas assez importants. Adopter un jugement différent reviendrait à prétendre que, si une violation des dispositions criminelles de la loi ne se traduisait que par la majoration, de l'ordre de 50¢, du prix d'un article relativement peu coûteux, et qu'on vendait un million de ces articles, ce montant global de \$500,000.00 que devront payer les consommateurs ne pourra pas, en pratique, être récupéré. Le coupable pourrait donc profiter des fruits de son méfait aux dépens de ses victimes. Aucune poursuite criminelle, pas même l'imposition d'une amende importante, ne pourrait réparer le tort commis.

304. En suivant ce raisonnement, le Comité en arrive à se préoccuper du fait que les procédures d'actions indirectes ne sauraient redresser la situation. Par conséquent, le Comité croit que bien que le concept de l'action indirecte soit, en principe, valable, les dispositions de la loi ne permettent pas d'atteindre l'objectif fondamental qui est de réparer les torts commis.

305. Il faudrait également souligner la question de l'incertitude qui selon certains, pourrait naître si l'on permettait d'entreprendre une action indirecte notamment en matière de dommages-intérêts. Résumer la question est y répondre: «Qui doit supporter le risque de l'incertitude? Le coupable ou le consommateur?»

Recommendation 90

306. Que l'article 39.14 soit modifié de façon à prévoir qu'en plus des critères énoncés à l'article, l'Administrateur de la politique de la concurrence ne puisse pas intenter une action indirecte à moins que le tribunal ne soit convaincu, après avoir entendu toutes les parties, que si le jugement était rendu en faveur de l'Administrateur au nom du groupe, le tribunal pourrait faire appliquer la décision au moyen d'ordonnances ou en ayant recours à d'autres pouvoirs de sorte que le montant prévu dans le jugement soit versé à une partie ou à l'ensemble des plaignants.

Recommendation 91

307. Qu'aucune autre modification ne soit apportée aux dispositions concernant les actions indirectes.

308. Le Comité fait observer que, si ses recommandations se rapportant à l'article 39.12 étaient adoptées, particulièrement celles exigeant une forme ou une autre d'option positive offerte à un certain nombre des membres du groupe, il n'y aurait plus

could somehow use the substitute action as an alternative means of enforcing the Act would be blunted.

CHAPTER XXIII OTHER AREAS OF CONCERN

Recovery of Damages

309. The Committee notes that section 31.1 of the *Competition Act* permits any person who has "suffered loss or damage as a result of" conduct contrary to a criminal provision of that Act or the breach of an order of the Competition Board to, amongst other things, sue for and recover such loss or damage from the person who engaged in the conduct or failed to comply with the Board order. This section was introduced into Canadian competition law with the Stage I amendments that came into force in 1976. Part V.I of the *Competition Act* would extend the right granted by section 31.1 to classes of persons.

310. The object of section 31.1 is to provide a person with the ability to obtain compensation for the loss or damage he has suffered. The law recognizes that the elements of damage can be placed under two main heads; pecuniary and non-pecuniary loss. The former encompasses all financial and material loss incurred while the latter comprises all losses which do not represent an impingement upon a person's financial or material assets.

311. Pecuniary loss is itself susceptible to division into two heads; normal and consequential loss. The normal loss is that loss which every person in a like situation will suffer whereas the consequential loss is the loss which is special to the circumstances of the particular person.

312. To award damages so as to place a person, as far as money can do, in the position he would have been had there been no conduct contrary to the *Competition Act* or no breach of an order of the Competition Board would, in the Committee's view, place too great a burden upon defendants. Some limits must be placed upon liability to prevent indemnity for losses that are improbable, remote and unpredictable. In this regard, it is suggested that section 31.91 limit recovery to losses of a kind which the defendant ought to have realized were not an unlikely result of his conduct.

Recommendation 92

313. That subsection 31.1 (1) of the *Competition Act* be amended so as to provide that the only loss or damage that may be recovered is loss or damage which the person who engaged in conduct contrary to a criminal provision of the Act or who failed to comply with an order of the Competition Board ought to have realized was likely to result from such conduct or failure.

la possibilité pour l'Administrateur de la politique de la concurrence d'utiliser en quelque sorte l'action indirecte comme autre moyen de faire respecter la loi.

CHAPITRE XXIII AUTRES DOMAINES DE PRÉOCCUPATION

Recouvrement de dommages-intérêts

309. Le Comité remarque que l'article 31.1 de la *Loi sur la concurrence* autorise toute personne qui a «subi une perte ou un préjudice par suite» d'un comportement allant à l'encontre d'une disposition pénale de cette loi ou du non respect d'une ordonnance de la Commission de la concurrence, à réclamer et à recouvrer, entre autres, de la personne qui a eu un tel comportement ou a omis de se conformer à l'ordonnance une somme égale au montant de la perte ou du préjudice. Cet article a été introduit dans la législation sur la concurrence avec les amendements de la première étape qui sont entrés en vigueur en 1976. La partie V.I de la *Loi sur la concurrence* devrait étendre le droit garanti par l'article 31.1 à des groupes de personnes.

310. L'objectif de l'article 31.1 est de fournir à une personne la possibilité d'obtenir une indemnisation pour la perte ou le préjudice qu'elle a subi. La loi stipule que les éléments du préjudice peuvent être classés en deux catégories principales: les pertes pécuniaires et les pertes non-pécuniaires. Les premières comprennent toutes les pertes financières et matérielles, alors que les secondes comprennent toutes les pertes qui ne représentent pas un empiètement sur les biens financiers ou matériels de la personne.

311. Les pertes financières elles-mêmes peuvent être divisées en deux catégories: les pertes normales et les pertes indirectes. Les pertes normales sont celles que subirait toute personne dans une situation identique, alors que les pertes indirectes sont spécifiques à la situation particulière d'une personne.

312. Le fait d'accorder des dommages-intérêts de façon à placer une personne dans la situation où elle se serait trouvée s'il n'y avait pas eu de comportement contraire aux dispositions de la *Loi sur la concurrence* ou de non respect d'une ordonnance rendue par la Commission imposerait, de l'avis du Comité, un fardeau trop lourd aux défendeurs. Il faut limiter les obligations des défendeurs, et éviter l'indemnisation de pertes incertaines, imprévisibles, ou sans rapport direct avec l'infraction. Sur ce point, le Comité propose que l'article 31.91 limite le recouvrement aux pertes qui sont d'une nature telle que le défendeur aurait dû préciser qu'elles résulteraient vraisemblablement de son comportement.

Recommandation 92

313. Que le paragraphe 31.1 (1) de la *Loi sur la concurrence* soit modifié pour stipuler que les seuls pertes ou dommages qui peuvent être indemnisés sont ceux dont la personne qui a enfreint une disposition pénale de la loi ou qui n'a pas respecté une ordonnance de la Commission de la concurrence, aurait dû prévoir qu'ils résulteraient vraisemblablement de son comportement ou de son omission.

Constitutionality

314. A substantial number of representations to the Committee questioned the constitutional validity of the *Competition Act*. Many such representations urged the Committee to adopt the view that the Act should be subject to a constitutional reference before being promulgated.

315. The provisions of the *Competition Act* are extensive and largely interwoven. The factual situations that could arise under those provisions are virtually unlimited. To put a reference composed of general and hypothetical questions would place the Supreme Court of Canada in a position of having to decide constitutional issues without knowing the precise effects such decisions would likely to have. The precedents which flow from such "advisory opinions" have been characterized as "ghosts that slay".

316. On the other hand, to present a reference with a factual underpinning, with market data and other information necessary to permit the Court to consider the multi-facets of the Act and its effects would undoubtedly be equally unsatisfactory. Accordingly, it is the Committee's view, that a reference for determining whether the *Competition Act* is competent, in all its aspects, under the *British North America Act* is of doubtful utility. The courts should be left to rule on any constitutional issues in actual cases of controversy between contending parties.

Duty of Federal Boards—Definition of "Merger"

317. While "merger" is specifically defined in section 31.71 as well as in section 4.3 (by reference to section 31.71), no definition of merger is contained in subsection 4.6 (1) (c). To provide consistency and clarity the duty placed on federal boards, commissions or other agencies with respect to the regulation of mergers should make reference to the definition of "merger" as contained in section 31.71.

Recommendation 93

318. That subsection 4.6 (1) (c) be amended so as to provide that reference be contained therein to the definition of "merger" as found in section 31.71.

Board Recommendations Respecting Duties and Customs

319. Concern has been expressed that the Competition Board has the power under various sections of the Act to recommend the reduction in duties of customs or other trade barriers. It is not clear that in making such recommendations the Board must take into account possible adverse effects on others in the same market or species of business.

Recommendation 94

320. That a new section be added to Part IV.1 of the Act to require the Competition Board to take into account any likely adverse effects that may arise in any market or species of business by reason of any recommendation that the Board

Constitutionnalité

314. Un nombre important d'observations présentées au Comité mettait en doute la validité constitutionnelle de la *Loi sur la concurrence*. On a souvent demandé au Comité d'examiner la constitutionnalité de la loi avant de la promulguer.

315. Les dispositions de la *Loi sur la concurrence* couvrent un vaste domaine et sont souvent interdépendantes. Le nombre des situations qui pourraient survenir en vertu de ces dispositions est pratiquement illimité. Le fait de demander un avis sur des questions générales et hypothétiques placerait la Cour suprême du Canada dans l'obligation de décider de questions constitutionnelles sans connaître exactement les conséquences que pourraient avoir ses décisions. Les précédents qui découlent d'«avis consultatifs» de cet ordre ont été qualifiés de «fantômes exterminateurs».

316. D'un autre côté, il ne serait sans doute pas plus satisfaisant de demander un avis à la Cour suprême en étayant la demande de faits, de données concernant le marché et des autres renseignements nécessaires pour lui permettre de considérer les multiples facettes de la loi et de ses effets. En conséquence, le Comité estime qu'une demande de décision quant à la conformité de la *Loi sur la concurrence*, et dans tous ses aspects, avec l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, serait d'une utilité douteuse. Il faudrait laisser aux tribunaux le soin de trancher toute question de constitutionnalité, en cas de litige sur ce point entre les parties.

Responsabilités des Banques fédérales—Définition de «fusion»

317. Bien que l'article 31.71 ainsi que l'article 4.3 (par renvoi à l'article 31.71) énoncent tous deux une définition du mot «fusion», l'alinéa 4.6 (1) c) n'en fait pas état. Par souci de logique et de clarté, les responsabilités imposées aux offices, commissions ou autres organismes fédéraux en matière de réglementation des fusions devraient se reporter à la définition des «fusions» de l'article 31.71.

Recommandation 93

318. Que l'alinéa 4.6 (1) c) soit modifié de manière à y assurer le renvoi à la définition des «fusions» énoncée dans l'article 31.71.

Recommandations de la Commission concernant les responsabilités des douanes

319. On s'est inquiété de ce que divers articles de la Loi habilite la Commission de la concurrence à recommander la réduction de tarifs douaniers ou autres barrières commerciales. Ces articles ne stipulent pas expressément qu'en faisant ces recommandations la Commission ait à tenir compte des incidences néfastes éventuelles sur d'autres concurrents sur le même marché ou dans le même domaine d'affaires.

Recommandation 94

320. Qu'un nouvel article soit ajouté à la Partie IV.1 du projet de loi aux termes duquel la Commission de la concurrence serait tenue de prendre en considération toute incidence néfaste éventuelle que pourrait subir un marché ou un

is considering in respect of the reduction in duties of customs or other trade barriers.

CHAPTER XXIV

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

COMMITTEE PROCEDURES

Recommendation 1

321. That in order to provide for a greater degree of public and Parliamentary contribution to proposed legislation, the Government more widely use, inter alia the procedure of subject matter references to committees.

Recommendation 2

322. That in order to minimize the delay in the distribution of briefs from the public to committee members, changes be made in the translation services available to committees so that translation work will be expedited.

Recommendation 3

323. That in order to facilitate a more meaningful examination of public policy, committees be more routinely provided with sufficient expert and research staff to facilitate Committees and their members in their studies.

A NEW APPROACH

Recommendation 4

324. That the *Competition Act* be amended to provide that on its own volition, upon the written request of the Minister of Consumer and Corporate Affairs or the written request of any other person the Competition Board may issue interpretive rulings in respect to any matter concerning which the Board could make an order or recommendation under the Act.

Recommendation 5

325. That the *Competition Act* provide that both the name of the person submitting a request for the issuance of an interpretive ruling and the content of that request be held in confidence and not be disclosed to anyone by the Competition Board.

Recommendation 6

326. That the *Competition Act* further provide that the Competition Board, prior to issuing an interpretive ruling, must make public a draft of such ruling and provide all persons with ninety days within which to make representations thereon and that following receipt of such representations the Board may issue the final version of the ruling and cause same to be published in the Canada Gazette.

Recommendation 7

327. That the *Competition Act* also provide that if the Competition Board considers it necessary to rescind or

domaine d'affaires par suite d'une recommandation que la Commission envisage de faire en matière de réduction des tarifs douaniers ou autres barrières commerciales.

CHAPITRE XXIV

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

TRAVAUX DU COMITÉ: APERCU

Recommandation 1

321. Que, afin d'accroître la participation du grand public et des parlementaires à l'élaboration des projets de loi, le gouvernement envisage, entre autres mesures, de confier plus fréquemment l'étude de l'objet des projets de loi aux comités.

Recommandation 2

322. Que, afin de réduire au minimum les retards dans la distribution aux membres du Comité des mémoires soumis par le public, des modifications soient apportées aux services de traduction mis à la disposition des comités pour accélérer l'exécution du travail.

Recommandation 3

323. Que, afin de permettre une étude plus approfondie des politiques gouvernementales un comité puisse désormais retenir les services

NOUVELLE MÉTHODE D'APPROCHE

Recommandation 4

324. Que la *Loi sur la concurrence* soit modifiée afin que la Commission de la concurrence puisse, à son gré, sur demande écrite du ministre de la Consommation et des Corporations ou de toute autre personne, émettre des décisions interprétatives sur toute question au sujet de laquelle la Commission peut rendre une ordonnance ou faire des recommandations en vertu de la loi.

Recommandation 5

325. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que le nom de la personne qui sollicite un règlement d'interprétation de même que le contenu de sa demande soient confidentiels et ne soient divulgués à quiconque par la Commission de la concurrence.

Recommandation 6

326. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie en outre qu'avant d'émettre un règlement d'interprétation, la Commission de la concurrence soit tenue de publier son projet préliminaire de règlement et de permettre à toute personne, pendant une période de 90 jours, de se faire entendre; en outre, qu'après audition des opinions des intéressés, la Commission soit autorisée à émettre la version finale du règlement et à la faire insérer dans la Gazette du Canada.

Recommandation 7

327. Que la *Loi sur la concurrence* stipule également que si la Commission de la concurrence estime nécessaire d'abro-

revise any interpretive ruling it will follow the same procedure as required for the issuance of a new ruling in bringing about such rescission or revision.

Recommendation 8

328. That the *Competition Act* further provide that the Competition Board shall not make any order or recommendation against any person who has relied on the provisions of a rescinded or revised interpretive ruling until such person has had a reasonable period of time to comply with any revised ruling or otherwise adjust his position or conduct.

Recommendation 9

329. That the *Competition Act* provide that for a period of three years after its coming into force no application may be brought under Part IV.I of the Act by the Competition Policy Advocate unless the Minister of Consumer and Corporate Affairs has given his prior, written consent thereto.

Recommendation 10

330. That section 31.91 of the *Competition Act* be amended to provide that the Competition Policy Advocate shall, before bringing an *ex parte* application before a member of the Competition Board, serve upon each person against whom the Competition Policy Advocate is seeking an order or recommendation from the Board a copy of the application and all supporting documentation to be used on the *ex parte* application.

Recommendation 11

331. That the *Competition Act* further provide that if the Competition Policy Advocate proves a *prima facie* case pursuant to subsection 31.91 (1) the person or persons who received a copy of the application shall be notified accordingly and given thirty days from the date of notification to conclude a proposed consent order with the Competition Policy Advocate or, alternatively, file with the Competition Board a written response to the application brought by the Competition Policy Advocate, including any alternate proposed order.

Recommendation 12

332. That the *Competition Act* also provide that, if no proposed consent order is negotiated, all materials utilized by the Competition Policy Advocate in support of the application under subsection 31.91 (1) and any written response thereto be admissible in any subsequent proceedings before the Competition Board in relation to the same matter.

Recommendation 13

333. That the *Competition Act* further provide that if a proposed consent order is negotiated the same, together with a clear and concise description thereof and an "economic impact statement" setting forth a brief statement of the costs and benefits of the proposed order, both such latter

ger ou de réviser une règle d'interprétation, elle devra, pour le faire, suivre la même procédure que celle qu'elle est tenue d'observer pour établir une nouvelle règle.

Recommandation 8

328. Que la *Loi sur la concurrence* stipule en outre que la Commission de la concurrence ne devra prononcer aucune ordonnance ou recommandation à l'encontre d'une personne qui s'est fondée sur les dispositions d'une règle d'interprétation abrogée ou révisée, avant que cette personne n'ait eu le temps de se conformer à la règle révisée ou de modifier son comportement.

Recommandation 9

329. Que la *Loi sur la concurrence* stipule que pendant une période de trois ans après son entrée en vigueur, aucune demande ne pourra être présentée en vertu de la partie IV.I de la loi par l'Administrateur, à moins que le ministre de la Consommation et des Corporations ne lui ait préalablement donné son accord écrit à cette fin.

Recommandation 10

330. Que l'article 31.91 de la *Loi sur la concurrence* soit amendé pour stipuler que l'Administrateur devra, avant de présenter une demande *ex parte* à un membre de la Commission de la concurrence, adresser à chaque personne contre laquelle il demande une ordonnance ou une recommandation à la Commission une copie de la demande et de tous les documents utilisés à l'appui de la demande *ex parte*.

Recommandation 11

331. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que si l'Administrateur prouve *prima facie* les faits justifiant une ordonnance ou recommandation, conformément au paragraphe 1 de l'article 31.91 (1), la ou les personnes qui ont reçu une copie de la demande en soient notifiées et qu'il leur soit accordé un délai de trente jours à partir de la date de notification pour conclure une ordonnance de gré à gré avec l'Administrateur, ou à défaut, de présenter à la Commission de la concurrence une réponse écrite à la demande présentée par l'Administrateur, y compris toute autre ordonnance proposée.

Recommandation 12

332. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que, si aucune ordonnance de gré à gré n'est négociée, tous les documents utilisés par l'Administrateur pour appuyer la demande dont il est question au paragraphe 1 de l'article 31.91 et toute réponse écrite soit recevable dans toute poursuite qui pourra être intentée par la suite devant la Commission de la concurrence au sujet de ce même litige.

Recommandation 13

333. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que si une ordonnance de gré à gré est négociée, cette ordonnance, accompagnée d'une description claire et concise et d'une «déclaration sur les répercussions économiques» fournissant un bref exposé des coûts et des avantages de l'ordonnance

documents to be prepared by the Competition Policy Advocate, be filed forthwith with the Competition Board and be available to the public.

Recommendation 14

334. That the *Competition Act* provide that within sixty days of the filing with the Competition Board of the proposed consent order, the description thereof and the "economic impact statement" that any person be able to file with the Board written comments with respect thereto and further that any person that would be substantially affected by the proposed order as a consumer, producer or otherwise be able to file a written "application for disallowance" setting forth the manner in which that person would be substantially affected and the costs and adverse effects such proposed consent order would have on that person as a consumer, producer or otherwise.

Recommendation 15

335. That the *Competition Act* also provide that if, upon the expiry of sixty days following the filing of the proposed consent order, no written comments or "application for disallowance" has been filed, the proposed consent order becomes a final consent order.

Recommendation 16

336. That the *Competition Act* further provide that if, upon the expiry of sixty days following the filing of the proposed consent order, any written comments or "application for disallowance" have been filed with the Competition Board, the member of that Board who heard the application under subsection 31.91 (1) be required to review all materials filed and give written reasons within thirty days for either approving the terms of the proposed order or disallowing it.

Recommendation 17

337. That the *Competition Act* further provide that if a proposed order is approved by a member of the Competition Board that it be made a final consent order whereas if it is disallowed the Competition Policy Advocate be required to immediately proceed with the matter before the Competition Board.

Recommendation 18

338. That the *Competition Act* further provide that in all cases where a proposed consent order is disallowed by a member of the Competition Board that all materials filed in respect to such proposed order be admissible in proceedings before the Board in relation to that same matter.

Recommendation 19

339. That the *Competition Act* further provide that in all cases where the Competition Policy Advocate and the

proposée, ces deux derniers documents devant être préparés par l'Administrateur, soit aussitôt déposés auprès de la Commission de la concurrence pour que le public puisse y avoir accès.

Recommendation 14

334. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que dans les soixante jours qui suivent le dépôt, auprès de la Commission de la concurrence, de l'ordonnance de gré à gré accompagnée de sa description et de la «déclaration sur les répercussions économiques», toute personne puisse soumettre à la Commission des observations écrites à ce sujet et qu'en outre, toute personne qui, en tant que consommateur, producteur ou à tout autre titre, serait fortement touchée par la délivrance de l'ordonnance de gré à gré, puisse présenter une «demande de rejet» écrite expliquant à quel point elle est touchée par la mesure et précisant les coûts et les inconvénients que cette ordonnance de gré à gré entraîneraient pour elle en tant que consommateur, producteur ou à tout autre titre.

Recommendation 15

335. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie également que, si à l'expiration des soixante jours suivant le dépôt de l'ordonnance de gré à gré qu'on propose, aucune observation ou aucune demande écrite de rejet n'a été déposée, l'ordonnance de gré à gré devienne définitive.

Recommendation 16

336. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que si, après l'expiration du délai de soixante jours commençant à partir de la présentation de l'ordonnance de gré à gré, des observations ou une demande de rejet écrites ont été déposées auprès de la Commission de la concurrence, le membre de cette Commission qui a été saisi de la requête en vertu du paragraphe 1 de l'article 31.91, soit tenu d'étudier tous les documents présentés et de fournir par écrit, dans les trente jours, les motifs pour lesquels il approuve les termes de l'ordonnance proposée ou les rejette.

Recommendation 17

337. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie que si une ordonnance proposée est approuvée par un membre de la Commission de la concurrence, elle soit considérée comme définitive, et que si elle est rejetée, l'Administrateur soit tenu de soumettre immédiatement l'affaire à la Commission de la concurrence.

Recommendation 18

338. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie en outre que, dans tous les cas où un membre de la Commission de la concurrence rejette une ordonnance de gré à gré, tous les documents présentés à l'affaire puissent servir de preuves au cours des poursuites intentées à ce sujet devant la Commission.

Recommendation 19

339. Que la *Loi sur la concurrence* prévoie également que, dans tous les cas où l'Administrateur de la politique de la

person or persons who received a copy of the application made under section 31.91 have filed materials with the Competition Board but no proposed consent order has been negotiated or a proposed consent order has been disallowed by a member of the Board, that the Competition Board shall review with the parties all documents filed with it and seek to obtain a resolution of all or some of the issues before it before proceeding to hear the application.

COLLECTIVE BARGAINING ACTIVITIES

Recommendation 20

340. That subsection 4 (1) (c) be amended so that it is applicable to contracts, agreements or arrangements pertaining to collective bargaining entered into by employers in different trades, industries or professions.

Recommendation 21

341. That the limitations found in subsection 4 (2) relating to "selective" boycotts be retained.

REGULATED CONDUCT

Recommendation 22

342. That section 4.5 be revised to clearly indicate that all conduct in respect of the marketing of any agricultural or horticultural product would be subject to the exemption therein so long as such conduct was, in fact, attentively supervised or controlled by a government appointed "public agency".

Recommendation 23

343. That section 4.5 be further revised to clearly indicate that all conduct, other than in respect of the marketing of agricultural or horticultural products, be subject to the exemption provided in the section so long as such conduct is required or authorized by a government appointed "public agency" that is clearly entitled to control such conduct and is, in fact, attentively doing so.

Recommendation 24

344. That subsection 4.5 (1) be amended to include reference to section 38.1 (systematic delivered pricing).

Recommendation 25

345. That subsection 4.5 (2) (c) be deleted from the Act.

Recommendation 26

346. That section 3.3 of Bill C-33, *An Act to amend the National Transportation Act and the Department of Transport Act*, be transferred, in its present form, to the *Competition Act*.

Recommendation 27

347. That subsection 4.6 (2) be clarified by providing that the Competition Policy Advocate must appeal any decision or order arising out of proceedings concerning which he has

concurrence et la ou les personnes qui ont reçu une copie de la demande présentée conformément au paragraphe 31.91, ont déposé des documents à la Commission de la concurrence, mais qu'aucune ordonnance de gré à gré n'a été négociée ou que cette ordonnance a été rejetée par un membre de la Commission, étudie avec les parties tous les documents déposés et cherche à résoudre tous, ou une partie des problèmes, avant de procéder à l'audition de la demande.

NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Recommendation 20

340. Que l'alinéa 4 (1) c) soit modifié afin de pouvoir s'appliquer aux contrats, accords ou arrangements relatifs aux négociations collectives signées par les employeurs de divers secteurs commerciaux, industriels ou professionnels.

Recommendation 21

341. Que les restrictions posées par le paragraphe 4 (2) à propos des boycotts «sélectifs» soient maintenues.

ACTIVITÉ RÉGLEMENTÉE

Recommendation 22

342. Que l'article 4.5 soit révisé de façon à indiquer clairement que toute activité de commercialisation de produits agricoles ou horticoles sera exemptée tant que cette activité sera, en fait, attentivement surveillée ou contrôlée par une «autorité administrative» nommée par le gouvernement.

Recommendation 23

343. Que l'article 4.5 soit également révisé afin d'indiquer clairement que toute activité autre que la commercialisation de produits agricoles ou horticoles fasse l'objet de l'exemption prévue dans cet article tant qu'elle est prescrite ou autorisée par une «autorité administrative» nommée par le gouvernement qui a le droit de la contrôler et qui s'acquitte consciencieusement de sa tâche.

Recommendation 24

344. Que le paragraphe 4.5 (1) soit modifié afin d'y inclure une référence à l'article 38.1 (prix systématique à la livraison).

Recommendation 25

345. Que l'alinéa 4.5 (2) c) soit supprimé.

Recommendation 26

346. Que l'article 3.3 du projet de loi C-33, *Loi modifiant la Loi nationale sur les transports et la Loi sur le ministère des Transports*, soit transféré, sous sa forme actuelle, dans la *Loi sur la concurrence*.

Recommendation 27

347. Que les dispositions du paragraphe 4.6 (2) soient précisées de manière à stipuler que l'Administrateur doit interjeter à la suite de toute décision ou ordonnance découlant de

intervened pursuant to section 27.1 within 10 days of the time that decision or order was first communicated to him.

Recommendation 28

348. That section 27.1 of the *Competition Act* be amended to provide that the Competition Policy Advocate may only intervene in any matter before a federal board, commission or other agency when such board, commission or other agency is, in fact, conducting proceedings in respect to any matter before it.

COMPETITION POLICY ADVOCATE

Recommendation 29

349. That there be a right of appeal for both the Competition Policy Advocate and the party concerned from any order respecting the question of privilege made pursuant to subsection 10.1 (2).

Recommendation 30

350. That subsection 10.1 (1) be amended by replacing the word "may" with the word "shall".

Recommendation 31

351. That section 10.2 be amended so as to require the Competition Policy Advocate to reimburse all reasonable expenses incurred by any person in providing a print-out or other copy of computer data.

Recommendation 32

352. That a provision be added to the Act prohibiting the Competition Policy Advocate from retaining possession of any book, paper, record, document or "thing", essential to the business activities of the owner of or any person from whom such item was obtained, without providing that person with a copy of such item or making other mutually satisfactory arrangements in respect thereto.

Recommendation 33

353. That a further provision be added to the Act whereby in the event of any dispute as to what is "essential" to the operation of a person's business, the impossibility or impracticability of making copies or other arrangements, the courts, upon an application by the owner of or any person from whom any book, paper, record, document or "thing" was obtained, can order the return of such item and permit the utilization thereof on such terms as will preserve both the Competition Policy Advocate's right to continued examination of such item and his ability to introduce it in evidence in the same state as it was found in any subsequent proceedings under the Act.

Recommendation 34

354. That section 31.91 be retained in the Act but that the onus under subsection 31.91 (1) be strengthened by providing that there must be a "strong" *prima facie* case demon-

procédures à l'égard desquelles il est intervenu, conformément à l'article 27.1, dans les dix jours qui suivent le moment où cette décision ou ordonnance lui a été communiquée pour la première fois.

Recommendation 28

348. Que l'article 27.1 de la *Loi sur la concurrence* soit modifié pour stipuler que l'Administrateur ne peut intervenir dans une affaire soumise à un organisme fédéral lorsque cet organisme tient effectivement des délibérations au sujet de l'affaire qui lui a été soumise.

ADMINISTRATEUR DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Recommendation 29

349. Qu'il existe un droit d'appel, aussi bien pour l'Administrateur de la politique de la concurrence que pour la partie concernée, de toute décision rendue en vertu du paragraphe 10.1 (2) à propos de la question du privilège du secret professionnel.

Recommendation 30

350. Que le paragraphe 10.1 (1) soit modifié en remplaçant le mot «peut» par le mot «doit».

Recommendation 31

351. Que l'article 10.2 soit modifié de manière que l'administrateur soit tenu de rembourser toute dépense raisonnable assumée par une personne qui a dû fournir un état imprimé ou autre copie de données informatiques.

Recommendation 32

352. Que l'on ajoute à la loi une disposition interdisant à l'Administrateur de retenir tout livre, pièce, dossier, document ou chose essentiels aux affaires du propriétaire ou de toute personne de qui ces documents ont été obtenus, à moins que ne soit fournie à cette personne une copie de cette pièce ou que n'ait été conclu un arrangement réciproquement satisfaisant à ce sujet.

Recommendation 33

353. Qu'une autre disposition soit ajoutée à la loi afin que toute dispute portant sur ce qui est «essentiel» aux affaires d'une personne, sur la possibilité ou la difficulté de faire des copies ou sur les conditions d'autres arrangements, puisse, sur demande du propriétaire d'un livre, pièce, dossier, document ou chose, ou de toute personne qui les a fournis, faire l'objet d'une demande en justice visant la restitution de ces articles et l'autorisation de les utiliser à des conditions préservant tant le droit de l'Administrateur à les examiner en tout temps que la possibilité pour celui-ci de les présenter comme preuve, dans l'état où ils ont été trouvés, lors de toute procédure ultérieure entreprise en vertu de la loi.

Recommendation 34

354. Que l'article 31.91 soit maintenu dans la loi, mais que la charge de la preuve prévue au paragraphe 31.91 (1) soit renforcée en obligeant l'Administrateur à apporter *prima*

strated before the Competition Policy Advocate can proceed before the Competition Board.

Recommendation 35

355. That subsection 27 (3) be amended to make it clear that no evidence, information, document or thing obtained pursuant to the Act can be disclosed by the Competition Policy Advocate except for the purpose of exercising his powers and performing his duties under the Act.

COMPETITION BOARD

Recommendation 36

356. That, in view of the foregoing comments, the *Competition Act* be amended to provide that persons appointed as members of the *Competition Board* have practical knowledge and training in such fields as commerce (including business and labour), finance, law, economics or public affairs.

Recommendation 37

357. That in the case of an order by the Competition Board

- (i) directing the dissolution of a merger or the disposal of assets pursuant to section 31.71;
- (ii) directing the dissolution of a "monopoly", a reduction in the degree of monopoly or the divestiture of part of a business or any of the assets thereof pursuant to section 31.72;
- (iii) directing the dissolution of a "monopoly", a reduction in the degree of monopoly or the divestiture of part of a business or any of the assets thereof pursuant to section 31.73; or
- (iv) directing the granting of patent, trade mark, copyright or industrial design licence or the revocation of a patent or expungement of a trade mark, copyright or industrial design pursuant to section 31.74

the person against whom such an order is made have an absolute right of appeal on questions of both fact and law to the Federal Court of Appeal. If the Federal Court of Appeal allows such appeal, it should not be permitted to substitute its decision for that of the Board but should only be permitted to direct the matter back to the Competition Board for further consideration and determination, either generally or in respect of a specified matter. In so directing the matter back, the Court of Appeal should be required to advise the Competition Board of its reasons and to give it such directions as are considered appropriate to the reconsideration.

Recommendation 38

358. That the Act be amended to provide that any rule proposed by the Competition Board pursuant to section 16.3 be published in the Canada Gazette and a reasonable opportunity afforded to interested persons to make representations with respect thereto.

facie une preuve «irréfutable» des faits avant de pouvoir s'adresser à la Commission de la concurrence.

Recommandation 35

355. Que le paragraphe 27 (3) soit modifié pour indiquer clairement qu'aucun document, renseignement, preuve ou «chose» obtenu en vertu de la loi ne pourra être divulgué par l'Administrateur, sauf pour exercer ses pouvoirs et ses fonctions en application de la loi.

COMMISSION DE LA CONCURRENCE

Recommandation 36

356. Qu'étant donné les observations qui précèdent, la *Loi sur la concurrence* soit modifiée de façon que les membres de la Commission aient une expérience et des connaissances pratiques dans des domaines tels que le commerce (y compris le monde des affaires et du travail), les finances, le droit, l'économie ou les affaires publiques.

Recommandation 37

357. Que, dans le cas d'une ordonnance rendue par la Commission de la concurrence et

- (i) ordonnant la dissolution d'une fusion ou la répartition de l'actif, conformément au paragraphe 31.71;
- (ii) ordonnant la dissolution d'un monopole, la réduction de la portée d'un monopole ou l'abandon d'une partie d'une entreprise ou de son actif, conformément au paragraphe 31.72;
- (iii) ordonnant la dissolution d'un monopole, la diminution de la portée d'un monopole ou l'abandon d'une partie d'une entreprise ou de son actif, conformément au paragraphe 31.73; ou
- (iv) ordonnant la délivrance d'un brevet, d'une marque de commerce, d'un droit d'auteur ou d'un dessin industriel ou ordonnant la révocation d'un brevet ou la radiation d'une marque de commerce, d'un droit d'auteur ou d'un dessin industriel, conformément au paragraphe 31.74.

la personne contre qui une ordonnance de ce genre est rendue a un droit absolu d'appel sur des points tant de fait que de droit autres de la Cour d'appel fédérale. Si la Cour d'appel fédérale accepte cet appel, on ne devrait pas permettre de substituer à sa décision celle de la Commission mais plutôt charger cette dernière d'étudier de nouveau la question de façon générale ou en ce qui concerne un point particulier. Dans ce cas, la cour d'appel devrait être obligée d'informer la Commission de la concurrence de ses motifs et lui donner les directives qu'elle juge appropriées pour la révision.

Recommandation 38

358. Que la loi soit modifiée de façon que tout règlement édicté par la Commission de la concurrence, en vertu du paragraphe 16.3, soit publié dans la Gazette du Canada et qu'on donne aux intéressés la possibilité de soumettre des observations concernant ces règlements.

Recommendation 39

359. That subsection 31.8 (1.3) be amended so as to require the Competition Board to give written reasons for each of its decisions.

SPECIAL REMEDIES AND PROCEDURES

Recommendation 40

360. That subsection 29 (3) empowering the Competition Board to grant *ex parte* interim injunctions be deleted from the Act with necessary consequential changes to subsections 29 (2) and (5).

Recommendation 41

361. That the bases upon which the Competition Board and the courts are permitted to grant interim injunctions as set out in subsections 29 (1) and 29.1 (1) be amended to reflect the principles followed by the Federal Court of Canada in granting such injunctions which principles are referred to in subsection 30 (8).

Recommendation 42

362. That the Act also be amended to provide that any written comment by a person whose conduct is the subject of an enquiry be made part of any documentation or information relating thereto that is transmitted to the Governor-in-Council under Section 28 or supplied to the government of any other country pursuant to Section 47.1.

Recommendation 43

363. That the Act be amended to provide that when oral evidence is given during an inquiry the person or persons whose conduct is the subject of that inquiry be provided by the Competition Policy Advocate with a brief statement of the matters to which that inquiry relates and be afforded an opportunity to comment thereon in writing prior to any further action or proceedings being taken under the Act in respect to the subject matter of that inquiry.

Recommendation 44

364. That subsection 30 (4), which denies any right of appeal from an order made under subsection 30 (2), be deleted from the Act.

AGREEMENTS RESTRICTING IMPORTS AND EXPORTS

Recommendation 45

365. That section 31.61 be amended so as to apply to "persons".

Recommendation 46

366. That subsection 31.61 (2) be amended by deleting the words "in Canada" and substituting therefor the words "in a Canadian market".

Recommendation 39

359. Que le paragraphe 31.8 (1.3) soit modifié de façon que la Commission de la concurrence soit tenue de motiver par écrit chacune de ses décisions.

MESURES CORRECTRICES ET PROCÉDURES SPÉCIALES

Recommendation 40

360. Qu'on retranche le paragraphe 29 (3), qui autorise la Commission de la concurrence à prononcer des injonctions provisoires *ex parte* et que l'on apporte ensuite les changements nécessaires aux paragraphes 29 (2) et (5).

Recommendation 41

361. Que les motifs pour lesquels la Commission de la concurrence et les tribunaux sont autorisés à prononcer des injonctions provisoires et qui sont exposés dans les paragraphes 29 (1) et 29.1 (1) soient modifiés pour tenir compte des principes que suit la Cour fédérale du Canada lorsqu'elle prononce de telles injonctions, principes dont on fait mention au paragraphe 30 (8).

Recommendation 42

362. Que la loi soit également modifiée de façon à ce qu'elle prévoit que toute observation écrite émanant d'une personne dont le comportement fait l'objet d'une enquête fasse partie de toute documentation ou information y afférente qui est transmis au gouverneur en conseil conformément à l'article 28, ou au gouvernement de tout autre pays aux termes de l'article 47.

Recommendation 43

363. Que la loi soit modifiée de façon que, lorsqu'un témoignage verbal est produit au cours d'une enquête, la personne ou les personnes dont le comportement fait l'objet de ladite enquête, reçoivent de l'Administrateur de la politique de la concurrence un bref exposé des questions pertinentes et puissent commenter ce document par écrit avant que toutes autres poursuites ou procédures ne soient entreprises en vertu de la loi au sujet de l'objet de ladite enquête.

Recommendation 44

364. Que le paragraphe 30 (4) qui supprime toute possibilité d'en appeler d'une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 30 (2) soit retranché de la loi.

ACCORDS RESTREIGNANT LES IMPORTATIONS OU LES EXPORTATIONS

Recommendation 45

365. Que l'article 31.61 soit modifié de façon qu'il s'applique aux «personnes».

Recommendation 46

366. Que le paragraphe 31.61 (2) soit modifié en remplaçant les mots «au Canada» par «sur un marché canadien».

MERGERS

Recommendation 47

367. That the definition of "merger" in subsection 31.71 (1) be amended so as to limit its potential scope to situations where there is some type of union or combination of two businesses. It is suggested that this might be achieved by replacing the words "or otherwise" with the words "or other similar manner".

Recommendation 48

368. That the position of joint ventures under the Act be specifically addressed either in section 31.71 or elsewhere in the Act so as to clarify the application of section 31.71 and other relevant provisions thereto.

Recommendation 49

369. That the list of factors set forth in subsection 31.71 (4) be expanded to include a new factor giving the Board discretion to take into account the nature, extent and timing of the transmission of the benefits of any efficiency gains to society.

Recommendation 50

370. That subsection 31.71 (5) be amended so as to permit the Board to allow a merger on the basis of a less onerous test than that presently proposed when the parties adduce evidence that it will bring about substantial gains in efficiency. In this regard and for purposes of symmetry, consideration should be given to replacing the words "where it is satisfied by the parties" with the words "where, after hearing the parties, it finds that".

Recommendation 51

371. That subsections 31.71 (10) and (11) be revised so as to provide that an "investment" under the *Foreign Investment Review Act* which is also a "merger" for purposes of the *Competition Act* shall not be recommended to the Governor in Council

(a) unless notice of such investment has been given to the Competition Policy Advocate and he has failed to indicate within forty-five days after receipt of such notice that he has brought or that he shall, within ninety days after receipt of such notice, bring proceedings in respect to such investment pursuant to section 31.71 of the *Competition Act*; or

(b) if proceedings are brought under section 31.71, such proceedings are final and there is no order outstanding under subsection 31.71 (3).

Recommendation 52

372. That consideration be given to including in the *Competition Act* procedures that would allow for the advance clearance of mergers. As indicated previously, the Committee is of the view that such procedures would provide

FUSIONS

Recommendation 47

367. Que la définition du mot «fusion» au paragraphe 31.71 (1) soit modifiée afin qu'elle porte uniquement sur certains genres d'union ou d'association de deux entreprises. Il est proposé de remplacer l'expression «par tout moyen» par l'expression «par tout autre moyen analogue».

Recommendation 48

368. Que la situation des entreprises conjointes aux termes de la loi soit précisée, dans l'article 31.71 ou dans un autre article de la loi, afin de définir l'application de l'article 31.71 et de toute autre disposition.

Recommendation 49

369. Que la liste des éléments énoncés dans le paragraphe 31.71 (4) soit élargie de façon que la Commission ait le pouvoir discrétionnaire de tenir compte de la nature, de l'importance et de l'à-propos des avantages que tire la société de tout accroissement de l'efficacité.

Recommendation 50

370. Que le paragraphe 31.75 (5) soit modifié de façon à autoriser la Commission à permettre la formation d'une fusion en se fondant sur des normes moins rigides que celles qui figurent dans le projet de loi actuel et qui obligent les parties à faire la preuve que la fusion accroîtra sensiblement l'efficacité. A cet égard et pour fins de symétrie, il faudrait peut-être remplacer l'expression «lorsque les parties...article, établissant à sa satisfaction» par l'expression «lorsque, après avoir entendu les parties,...article, elle juge que l'opération...».

Recommendation 51

371. Que les paragraphes 31.71 (10) et (11) soient modifiés de façon qu'un «investissement» aux termes de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* qui entraîne une «fusion» aux termes de la *Loi sur la concurrence* ne puisse faire l'objet d'une recommandation au gouverneur en conseil, sauf si

a) avis de cet investissement a été donné à l'Administrateur de la politique de la concurrence et que ce dernier ait négligé de notifier, dans les 45 jours suivant la réception de cet avis, qu'il a intenté, ou qu'il intentera, dans les 90 jours suivant réception de cet avis, des procédures relatives à cet investissement en vertu de l'article 31.71 de la *Loi sur la concurrence*, ou

b) des poursuites ayant été intentées en vertu de l'article 31.71, ces dernières sont finales et qu'aucune ordonnance n'ait été rendue en vertu du paragraphe 31.71 (3).

Recommendation 52

372. Qu'on étudie la possibilité d'inclure dans la *Loi sur la concurrence* des procédures qui permettraient d'autoriser les fusions avant leur réalisation. Comme nous l'avons souligné antérieurement, le Comité estime que ces procédures devraient prévoir

(i) for compulsory pre-notification of very large mergers involving the acquisition of a corporation with total assets or annual sales of \$500,000 or more by a corporation having total assets or annual sales of \$9 million or more, and

(ii) for the issuance, at the discretion of the Competition Policy Advocate, within 30 days of receipt of the pre-notification, or such other period as may be agreed upon by the parties and the Competition Policy Advocate, of a binding certificate of compliance.

Recommendation 53

373. That a new subsection be included in section 31.71 providing that no application may be brought under the section after the earlier of a period expiring six months after the fact of the merger has come to the attention of the Competition Policy Advocate or after that fact has been published in a newspaper or periodical of general circulation.

MONOPOLY

Recommendation 54

374. That both sections 31.72 and 33 of the Act be retained.

Recommendation 55

375. That no amendment be made to subsection 31.72 (5).

Recommendation 56

376. That subsection 31.72 (2) (a)(v) be amended to clearly indicate that it relates only to activity of the same type as described in the preceding four paragraphs numbered (i) to (iv) inclusive.

Recommendation 57

377. That subsection 31.72 (4) be amended in accordance with the Committee's Recommendation in respect to subsection 31.71 (5).

JOINT MONOPOLIZATION

Recommendation 58

378. That subsection 31.73 (2) (f) be amended to clearly indicate that it relates only to activity of the same type as described in the preceding paragraphs (a) to (d) inclusive.

Recommendation 59

379. That subsection 31.73 (5) be amended in accordance with the Committee's Recommendation in respect to subsection 31.71 (5).

INTELLECTUAL PROPERTY

Recommendation 60

380. That the provision in the *Competition Act* permitting the review of industrial property rights under circumstances which create exclusionary or anti-competitive effects be retained.

(i) un préavis obligatoire de toutes les fusions d'importance comprenant l'acquisition d'une société, dont l'actif total ou les ventes annuelles sont de \$500,000 ou plus, par une société dont l'actif total où les ventes annuelles sont de \$9 millions ou plus,

(ii) à la discrétion de l'Administrateur de la politique de la concurrence, l'émission, dans les 30 jours qui suivent la réception du préavis, ou toute autre période que peuvent fixer les parties concernées et l'Administrateur, d'un certificat attestant que la fusion est conforme à la loi, et lie les parties.

Recommendation 53

373. Qu'on inclue à l'article 31.71 un nouveau paragraphe prévoyant qu'aucune demande ne peut être présentée en vertu dudit article soit six mois après que la fusion a été portée à l'attention de l'Administrateur, soit après que cette dernière a été annoncée dans un journal ou un périodique à grand tirage, si cette annonce paraît moins de six mois après la réalisation de la fusion.

MONOPOLE

Recommendation 54

374. Que tant le paragraphe 31.72 que l'article 33 constitue qu'une tentative visant à éclairer et à orienter.

Recommendation 55

375. Que le paragraphe 31.72 (5) ne soit pas modifié.

Recommendation 56

376. Que le sous-alinéa 31.72 (2) a)(v) soit modifié pour indiquer clairement qu'il se rapporte aux seules activités du même type que celles décrites aux quatre précédents sous-alinéas, numérotés (i) à (iv) inclusivement.

Recommendation 57

377. Que le paragraphe 31.72 (4) soit modifié conformément à la

MONOPOLES CONJOINTS

Recommendation 58

378. Que l'alinéa 31.73 (2) f) soit modifié de façon à indiquer clairement qu'il ne concerne que l'activité visée aux alinéas a) à d), inclusivement.

Recommendation 59

379. Que le paragraphe 31.73 (5) soit modifié conformément à la recommandation du Comité portant sur le paragraphe 31.71 (5).

PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Recommendation 60

380. Nous recommandons le maintien de la disposition de la *Loi sur la concurrence* autorisant l'examen des droits sur la propriété industrielle dans les cas où ces derniers risquent d'avoir des effets contraires à la concurrence ou de l'exclure complètement.

Recommendation 61

381. That section 31.74 be redrafted so as to provide that:

(i) no application could be brought: unless an industrial property right was being exercised in a manner that was not clearly permitted by another provision of the *Competition Act*; or unless an industrial property right was being exercised in a manner not authorized by the enactment conferring or authorizing the right or by the common law, if any, pertaining to such right;

(ii) no order be made in respect to an industrial property right by the Competition Board unless the exercise of such right is or is likely to lessen competition substantially; and

(iii) no order be made by the Competition Board expunging the registration of a trade mark or requiring the compulsory licencing of a trade mark or having either of those effects.

INTERLOCKING MANAGEMENT*Recommendation 62*

382. That section 31.75 be retained in its present form.

SPECIALIZATION AGREEMENTS*Recommendation 63*

383. That the time period for which a specialization agreement is permitted not commence until one party to the agreement has discontinued commercial production of an article which is referred to in that specialization agreement.

Recommendation 64

384. That in all other respects the time limits contained in the section be retained.

Recommendation 65

385. That specialization agreements not be extended beyond the scope of the definition of "article" as presently found in the section.

Recommendation 66

386. That subsection 31.76 (8) be extended to provide that the register of specialization agreements maintained by the Competition Board also contain a description of the type and magnitude of tariff reductions and any other condition relating to the agreements that have been allowed by the Board.

Recommendation 67

387. That section 4.4 be amended to accord with the foregoing Recommendations.

PRICE DIFFERENTIATION*Recommendation 68*

388. That subsection 34 (1) (a) and associated provisions be removed from Part V of the Act relating to criminal offences and be made part of Section 31.77. (As the Com-

Recommendation 61

381. Que l'article 31.74 soit libellé de façon à prévoir que

(i) aucune demande ne puisse être faite; à moins que la façon d'exercer un droit portant sur la propriété industrielle n'ait pas été clairement autorisée par une autre disposition de la *Loi sur la concurrence*; à moins que la façon d'exercer un droit portant sur la propriété industrielle n'ait pas expressément été autorisée par le texte législatif conférant ou autorisant l'exercice de ce droit ou, le cas échéant, par le droit commun concernant ce droit;

(ii) aucune ordonnance ne soit rendue par la Commission de la concurrence sur un droit portant sur la propriété industrielle, à moins que l'exercice de ce droit ne diminue ou ne soit susceptible de diminuer la concurrence et;

(iii) aucune ordonnance annulant l'enregistrement d'une marque de commerce ou exigeant l'octroi d'une licence relativement à une marque de commerce ou ayant les mêmes effets, ne puisse être rendue par la Commission de la concurrence.

CUMUL DE FONCTIONS*Recommendation 62*

382. Que l'article 31.75 soit retenu dans sa forme actuelle.

ACCORDS DE SPÉCIALISATION*Recommendation 63*

383. Que la période pour laquelle un accord de spécialisation est autorisé ne puisse commencer avant qu'une des parties à l'accord n'ait interrompu la production commerciale d'un article visé par l'accord de spécialisation.

Recommendation 64

384. Qu'à tout autre égard, les périodes d'autorisation prévues dans l'article soient maintenues.

Recommendation 65

385. Que les accords de spécialisation n'excèdent pas les limites de la définition «d'article» telle qu'elle est donnée actuellement dans cet article.

Recommendation 66

386. Que la portée du paragraphe 31.76 (8) soit élargie, afin de prescrire que le registre des accords de spécialisation tenu par la Commission de la concurrence renferme également une description du genre et de l'étendue de la réduction des tarifs et de toute autre condition prévue aux accords autorisés par la Commission.

Recommendation 67

387. Que l'article 4.4 soit modifié afin qu'il concorde avec les recommandations précédentes.

DIFFÉRENCIATION EN MATIÈRE DE PRIX*Recommendation 68*

388. Que l'alinéa 34 (1) a) et les dispositions corrélatives soient retranchés de la partie V de la loi qui a trait aux actes criminels et inséré au paragraphe 31.77. (Puisque plus loin

mittee makes a Recommendation with respect to the language of subsection 34 (1) (a) in Chapter XX of this Report, the reference to subsection 34 (1) (a) is to be read in accordance with that Recommendation).

Recommendation 69

389. That subsection 31.77 (2) be amended by deleting the words "is satisfied by that supplier" and replacing those words with "after hearing the supplier, finds".

Recommendation 70

390. That paragraph (a) of subsection 31.77 (1) be amended by adding the words "at the time the article is supplied" thereto so as to achieve symmetry with the language of subsection 34 (1) (a).

COMPETITION BOARD PROCEDURES

Recommendation 71

391. That section 31.78 be amended to permit the Competition Board to hear representations from persons that will not be directly and "substantially affected" by an order of the Board provided that such persons file with the Board a statement setting forth in reasonable detail a complete list of the matters upon which they wish to be heard at least thirty days prior to the commencement of the proceedings or by such later date as the Board may decide and provided the Board finds that the statement so filed demonstrates that the person seeking to be heard will be making representations on matters significant to the issues before the Board and which otherwise would not, in the Board's opinion, be raised in the same manner in the proceedings.

Recommendation 72

392. That as a consequential amendment, consideration be given to amending subsection 31.8 (2) so that it is clear that the person against whom an order is sought is entitled to cross-examine any witnesses other than those called on his own behalf.

Recommendation 73

393. That subsection 31.8 (1.1) be retained in its present form.

CRIMINAL LAW PROVISIONS

Recommendation 74

394. That paragraphs (a) and (c) of subsection 32 (4) be clarified so that the exemption in respect of services can be readily ascertained.

Recommendation 75

395. That subsection 32 (5.1) be extended to include reference to paragraphs (b) and (c) of subsection 32 (5) while at the same time amending the phrase "in the domestic mar-

dans le présent rapport le Comité fait une recommandation au sujet du libellé de l'alinéa 34 (1) a) au Chapitre XX du présent rapport, le renvoi à l'alinéa 34 (1) a) doit être lu en fonction de cette recommandation).

Recommendation 69

389. Que le paragraphe 31.77 (2) soit modifié, en retranchant les mots «Lorsque le fournisseur la convainc» et en les remplaçant par «Après avoir entendu le fournisseur, conclut».

Recommendation 70

390. Que l'alinéa a) du paragraphe 31.77 (1) soit modifié par l'addition des mots «Au moment de la fourniture de l'article» afin qu'il y ait concordance avec le libellé de l'alinéa 34 (1) a).

COMMISSION DE LA CONCURRENCE—PROCÉDURE

Recommendation 71

391. Que l'article 31.78 soit modifié de manière à permettre à la Commission de la concurrence d'entendre les exposés de personnes qui ne sont pas susceptibles d'être «affectées sensiblement» ou directement par une décision de la Commission, à condition que ces personnes soumettent à ladite Commission une déclaration suffisamment détaillée donnant une liste complète des questions à l'égard desquelles elles souhaitent être entendues, au moins trente jours avant le début des procédures ou à une date ultérieure que pourrait fixer la Commission, pourvu que la Commission juge que la déclaration dont elle a été saisie montre que la personne qui souhaite être entendue fera un exposé sur des questions importantes relativement à l'affaire dont est saisie la Commission et qui, de l'avis de la Commission, ne sont pas susceptibles d'être soulevées dans le cadre des procédures.

Recommendation 72

392. Que dans le cadre d'une autre modification, on envisage la possibilité de modifier le paragraphe 31.8 (2) de manière à préciser qu'une personne à l'endroit de laquelle on cherche à obtenir une ordonnance a droit de procéder à l'interrogatoire contradictoire de tous les témoins appelés à témoigner contre elle.

Recommendation 73

393. Que le paragraphe 31.8 (1.1) demeure inchangé.

DISPOSITIONS PÉNALES

Recommendation 74

394. Que les alinéas 32 (4) a) et c) soient clarifiés de manière que l'exemption prévue à l'égard des services soit bien établie.

Recommendation 75

395. Que le paragraphe 32 (5.1) soit élargi de manière à inclure un renvoi aux alinéas 32 (5) b) et c) tout en modifiant l'expression «sur le marché intérieur» qui figure à

ket" in paragraph (d) of subsection 32 (5) and in subsection 32 (5.1) to read "in a domestic market".

Recommendation 76

396. That subsection 4.1 (1) be amended by inserting therein reference to section 32.1.

Recommendation 77

397. That the phrase "satisfy the Court" in subsection 32.1 (4) be deleted and replaced by the word "establish".

Recommendation 78

398. That a new subsection be added to section 32.11 containing the same language as subsection 32 (7).

Recommendation 79

399. That paragraph (a) of subsection 34 (1) be amended so as to achieve its objectives in a manner which will be least disruptive of present distribution patterns and which will not create inequities between members of buying groups and non-group competitors.

Recommendation 80

400. That paragraph (b) and (c) of subsection 34 (1) be retained in Part V of the Act without amendment.

Recommendation 81

401. That subsection 38.1 (1) be amended by adding the words "in Canada" after the word "customers" in the second and sixth lines of subsection 38.1 (1).

Recommendation 82

402. That subsection 38.1 (2) be amended by adding the words "in Canada" after the word "customer" in the first and second lines and after the word "customer" in the first and second lines and after the word "customers" in the last of that subsection.

CLASS ACTIONS

Recommendation 83

403. That subsection 39.13 (2) be amended by deleting the word "finds" and replacing it with the words "is satisfied".

Recommendation 84

404. That subsection 39.12 (2) be further amended in paragraph (e) by inserting the word "substantially" before the word "superior".

Recommendation 85

405. That section 39.2 be amended so as to provide that where a defendant has made a payment into court and the class is not subsequently awarded judgment in excess of such payment that the defendant recover his reasonable solicitor and client costs incurred after the date of payment into court and that such costs be deducted from the amount of the judgment awarded in priority to any other charge thereon.

l'alinéa 32 (5) d) et au paragraphe 32 (5.1) pour la remplacer par «sur un marché intérieur».

Recommendation 76

396. Que le paragraphe 4.1 (1) soit modifié de manière à contenir un renvoi à l'article 32.1.

Recommendation 77

397. Que l'expression «à la satisfaction de la Cour» au paragraphe 32.1 (4) soit retranchée.

Recommendation 78

398. Qu'un nouveau paragraphe soit ajouté à l'article 32.11 et qu'il soit libellé comme le paragraphe 32 (7).

Recommendation 79

399. Que l'alinéa 34 (1) a) soit modifié afin d'atteindre son objectif et nuire le moins possible au système de distribution actuel et ne pas crier d'injustices entre les membres de groupes d'acheteurs et de concurrents ne faisant pas partie d'un groupe.

Recommendation 80

400. Que les alinéas b) et c) du paragraphe 34 (1) à la Partie V de la loi, soient retenus sans modification.

Recommendation 81

401. Que le paragraphe 38.1 (1) soit modifié en ajoutant les termes «au Canada» après le terme «client» aux deuxième et sixième lignes du paragraphe 38.1 (1).

Recommendation 82

402. Que le paragraphe 38.1 (2) soit modifié en ajoutant les termes «au Canada» après le terme «client» aux première et sixième lignes et après le terme «clients» à la dernière ligne de ce paragraphe.

ACTIONS COLLECTIVES

Recommendation 83

403. Que le paragraphe 39.13 (2) soit modifié par la suppression du terme «conclut» et son remplacement par les termes «est convaincu».

Recommendation 84

404. Que l'alinéa 39.12 (2) e) soit par ailleurs modifié en insérant avant le terme «supérieur», le terme «sensiblement».

Recommendation 85

405. Que l'article 39.2 soit modifié de façon à stipuler que lorsqu'un défendeur fait un paiement au tribunal et que l'action collective n'est pas par la suite jugée excédant ce paiement, le défendeur recouvre les frais extrajudiciaires raisonnables qu'il a engagés après la date du paiement au tribunal, et que ces coûts sont déduits du montant déterminé par le juge avant toute autre imputation y afférente.

Recommendation 86

406. That a provision be inserted in Part IV.I of the Act to provide that notwithstanding any other rule or regulation no arrangement as to any form of contingency fee is applicable to a class action commenced pursuant to the provisions of the *Competition Act* and that section 39.23 be amended accordingly.

Recommendation 87

407. That an amendment requiring the class representative to demonstrate, prior to obtaining an order to proceed under section 39.12, that a representative cross-section of the class is interested in having the action proceed.

Recommendation 88

408. That an amendment be made to subsection 39.2 (2) providing that the reasonable costs incurred by the member or members of the class that commenced the action in demonstrating that a representative cross-section of the class was interested in having the action proceed be treated in the same manner as solicitor and client costs under that subsection.

Recommendation 89

409. That further consideration be given as to whether the provisions of sections 45, 45.1, 45.2 and 45.3 should be applicable to class actions.

SUBSTITUTE ACTIONS

Recommendation 90

410. That section 39.14 be amended to provide that, in addition to the criteria already stated therein, the Competition Policy Advocate not be enabled to commence a substitute action unless the court is satisfied, after hearing all parties, that should judgment be awarded to the Competition Policy Advocate on behalf of the class the court can implement procedures, by means of orders or the exercise of its other powers, directed to any or all of the parties to the action, whereby the amount of such judgment may reasonably be expected to become available to some or all of the members of the class.

Recommendation 91

411. That no further amendment be made to the provisions concerning substitute actions.

OTHER AREAS OF CONCERN

Recommendation 92

412. That subsection 31.1 (1) of the *Competition Act* be amended so as to provide that the only loss or damage that may be recovered is loss or damage which the person who engaged in conduct contrary to a criminal provision of the Act or who failed to comply with an order of the Competition Board ought to have realized was likely to result from such conduct or failure.

Recommendation 86

406. Qu'une disposition soit insérée dans la partie IV.I de la loi, de façon à stipuler que nonobstant toute autre règlement, aucun accord relatif à une forme quelconque d'honoraires conditionnels n'est applicable à une action collective entamée conformément aux dispositions de la *Loi sur la concurrence*, et que l'article 39.23 soit modifié en conséquence.

Recommendation 87

407. Qu'une nouvelle modification exige que le représentant d'un groupe montre, avant l'obtention d'une ordonnance prescrivant la poursuite des procédures aux termes de l'article 39.12, qu'un nombre représentatif des membres du groupe s'intéressent à la poursuite des procédures.

Recommendation 88

408. Que le paragraphe 39.2 (2) soit modifié de façon à prescrire que les frais raisonnables engagés par le ou les membres du groupe pour montrer qu'un nombre représentatif des membres s'intéressent à la poursuite des procédures soient traités de la même façon que les frais extrajudiciaires prévus à ce paragraphe.

Recommendation 89

409. Qu'on examine davantage la question de savoir si les dispositions 45, 45.1, 45.2 et 45.3 devraient être appliquées aux actions collectives.

ACTIONS INDIRECTES

Recommendation 90

410. Que l'article 39.14 soit modifié de façon à prévoir qu'en plus des critères énoncés à l'article, l'Administrateur de la politique de la concurrence ne puisse pas intenter une action indirecte à moins que le tribunal ne soit convaincu, après avoir entendu toutes les parties, que si le jugement était rendu en faveur de l'Administrateur au nom du groupe, le tribunal pourrait faire appliquer la décision au moyen d'ordonnances ou en ayant recours à d'autres pouvoirs de sorte que le montant prévu dans le jugement soit versé à une partie ou à l'ensemble des plaignants.

Recommendation 91

411. Qu'aucune autre modification ne soit apportée aux dispositions concernant les actions indirectes.

AUTRES DOMAINES DE PRÉOCCUPATION

Recommendation 92

412. Que le paragraphe 31.1 (1) de la *Loi sur la concurrence* soit modifié pour stipuler que les seuls pertes ou dommages qui peuvent être indemnisés sont ceux dont la personne qui a enfreint une disposition pénale de la loi ou qui n'a pas respecté une ordonnance de la Commission de la concurrence, aurait dû prévoir qu'ils résulteraient vraisemblablement de son comportement ou de son omission.

Recommendation 93

413. That subsection 4.6 (1) (c) be amended so as to provide that reference be contained therein to the definition of "merger" as found in section 31.71.

Recommendation 94

414. That a new section be added to Part IV.1 of the Act to require the Competition Board to take into account any likely adverse effects that may arise in any market or species of business by reason of any recommendation that the Board is considering in respect of the reduction in duties of customs or other trade barriers.

APPENDIX "A"

List of Witnesses who appeared before the Committee on the Subject-matter of Bill C-42

ORGANIZATIONS

Thursday, June 2, 1977

From The Canadian Federation of Agriculture: 50

Mr. Charles G. Munro, President.

Mr. David Kirk, Executive Secretary.

Mr. François Lemieux.

From The Canadian Manufacturers' Association: 50

Mr. T.B.O. McKeag, Q.C., Chairman, CMA Subcommittee on Competition Policy, General Counsel, Shell Canada Limited.

Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation, Taxation and Technical Group CMA.

Mr. Frank Brady, Director and Vice-President, Dominion Textiles.

Mr. R.M. Snelgrove, Q.C., Chairman, CMA Legislation Committee, Director Legal Affairs and Secretary, The Ford Motor Company of Canada Limited.

From The Canadian Chamber of Commerce: 50

Mr. R.F. Booth, Chairman, Executive Council.

Mr. Douglas H. MacAllan, Chairman, Corporate Affairs Committee.

Tuesday, June 7, 1977

From The Canadian Construction Association: 52

Mr. Henry de Puyjalón, President.

Mr. Ian MacInnes, President, Ian MacInnes Enterprises Ltd.

Mr. Lyle Smordin, Secretary and General Counsel, Genstar Construction Ltd.

Mr. Bill Nevins, Chief Economist.

Mr. Glen St. John, Legal Counsel.

Recommendation 93

413. Que l'alinéa 4.6 (1) c) soit modifié de manière à y assurer le renvoi à la définition des «fusions» énoncée dans l'article 31.71.

Recommendation 94

414. Qu'un nouvel article soit ajouté à la Partie IV.1 du projet de loi aux termes duquel la Commission de la concurrence serait tenue de prendre en considération toute incidence néfaste éventuelle que pourrait subir un marché ou un domaine d'affaires par suite d'une recommandation que la Commission envisage de faire en matière de réduction des tarifs douaniers ou autres barrières commerciales.

APPENDICE «A»

Liste des témoins qui ont comparu devant le Comité au sujet du Bill C-42.

ORGANISATIONS

Le jeudi 2 juin 1977

De La Fédération canadienne de l'Agriculture: 50

M. Charles G. Munro, président.

M. David Kirk, secrétaire administratif.

M. François Lemieux.

De l'Association des manufacturiers canadiens: 50

M. T.B.O. McKeag, c.r., président du sous-comité sur la concurrence de l'AMC, conseiller général sur la politique de la société Shell du Canada Limitée.

M. G.C. Hughes, directeur du groupe de la législation, de la fiscalité et technique de l'AMC.

M. Frank Brady, directeur et vice-président, *Dominion Textiles*, Alliston (Ontario).

M. R.M. Snelgrove, c.r., président du Comité sur la législation de l'AMC, directeur des Affaires juridiques et secrétaire de la Société Ford Motors du Canada Limitée.

De La Chambre de commerce du Canada: 50

M. R.F. Booth, président, Conseil administratif.

M. Douglas H. MacAllan, président du Comité sur les questions touchant les corporations.

Le mardi 17 juin 1977

De l'Association canadienne de la construction: 52

M. Henry de Puyjalón, président.

M. Ian MacInnes, président des Entreprises Ian MacInnes Limitées.

M. Lyle Smordin, secrétaire et conseiller général de la Société Genstar Construction Limitée.

M. Bill Nevins, économiste en chef.

M. Glen St. John, conseiller juridique.

<i>From the Investment Dealers Association of Canada:</i>	52	<i>De l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières:</i>	52
Mr. A.G. Kniewasser, President.		M. A.G. Kniewasser, président.	
Mr. J.R. LeMesurier, Vice-President, Wood Gundy Ltd.		M. J.R. LeMesurier, vice-président, <i>Wood Gundy Ltd.</i>	
Mr. J.C. Baillie, Q.C., Tory, Tory, DesLauriers and Binnington.		M. J.C. Baillier, c.r., Tory, Tory, Deslauriers et Binnington.	
<i>From the Retail Council of Canada:</i>	52	<i>Du Conseil canadien du commerce de détail:</i>	52
Mr. Alasdair J. McKichan, President.		M. Alasdair J. McKichan, président.	
Mr. Mitchell Wasik, Secretary, Dominion Stores Ltd.		M. Mitchell Wasik, secrétaire, <i>Dominion Stores Ltd.</i>	
Mr. Robert Law, General Counsel, Canadian Tire Corporation Ltd.		M. Robert Law, conseiller général, <i>Canadian Tire Corporation Ltd.</i>	
<i>From The Canadian Bar Association:</i>	52	<i>De l'Association du barreau canadien:</i>	52
Mr. D.C. Préfontaine, Director, Legislation & Law Reform.		M. D.C. Préfontaine, directeur de la législation et des réformes juridiques.	
Mr. John H.C. Clarry, Q.C., Chairman, Special Committee on the Combines Investigation Act.		M. John H.C. Clarry, c.r., président du Comité spécial sur la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.	
Mr. Julian Chipman, Q.C., Member of the Committee.		M. Julian Chipman, c.r., membre du Comité.	
Wednesday, June 8, 1977		Le mercredi 8 juin 1977	
<i>From the Independent Petroleum Association of Canada:</i>	53	<i>De l'«Independent Petroleum Association of Canada»:</i>	53
Mr. John D. Porter, Managing Director.		M. John D. Porter, directeur administratif.	
Mr. Paul LaBarge, Solicitor, Honeywell, Wother- spoon.		M. Paul LaBarge, avocat, Honeywell, Wother- spoon.	
Mr. R.G.P. Maclellan, Manager, Legal Depart- ment, Husky Oil Operations Ltd.		M. R.G.P. Maclellan, directeur du Service juridi- que, <i>Husky Oil Operations Ltd.</i>	
Thursday, June 9, 1977		Le jeudi 9 juin 1977	
<i>From the International Air Transport Association:</i>	54	<i>De l'Association du transport aérien international:</i>	54
Mr. J.G. Thomka-Gazdik, Q.C., General Counsel.		M. J.G. Thomka-Gazdik, c.r., conseiller général.	
<i>From Canadian Pacific:</i>	54	<i>Des chemins de fer Canadien Pacifique:</i>	54
Mr. I.D. Sinclair, Chairman.		M. I.D. Sinclair, président.	
Mr. D.S. Maxwell, Q.C., Vice-President, Law and General Counsel.		M. D.S. Maxwell, c.r., vice-président, conseiller juridique et général.	
Mr. N.A. Chalmers, Regional Counsel, Toronto.		M. N.A. Chalmers, conseiller régional, Toronto.	
<i>From the National Farmers Union:</i>	54	<i>Du Syndicat national des cultivateurs:</i>	54
Mr. Roy Atkinson, President.		M. Roy Atkinson, président.	
<i>From the Canadian Horticultural Council:</i>	54	<i>Du «Canadian Horticultural Council»:</i>	54
Mr. E. Connery, President.		M. E. Connery, président.	
Mr. N.C. Taylor, Immediate Past-President, Kelowna, British Columbia.		M. N.C. Taylor, dernier ancien président, Kelowna (Colombie-Britannique).	
Mr. R.C. Moyer, Past-President, Grimsby, Ontario.		M. R.C. Moyer, ancien président, Grimsby (Onta- rio).	
<i>From the Christian Farmers Federation of Ontario:</i>	54	<i>Du «Christian Farmers Federation of Ontario»:</i>	54
Mr. Elbert van Donkersgoed, Executive Director.		M. Elbert van Donkersgoed, directeur administratif.	
Mr. John Janssens, President.		M. John Janssens, président.	

Tuesday, June 14, 1977

From the Canadian Labour Congress: 57

Mr. Ronald Lang, Director of Research and Legislation Department.

Mr. Donald Montgomery, Secretary-Treasurer.

Mr. George Nakitsas, Economist.

From the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing and Nova Scotia Marketing Board: 57

Mr. Hector Hill, Member, Nova Scotia Marketing Board.

Mr. Martin Herschorn, Solicitor for the Department of Agriculture.

Mr. Arnold Rovers, Director of Marketing and Economics.

From the Canadian Egg Marketing Agency: 57

Mr. M.E. Pringle, Chairman.

Mr. M.M. Roytenberg, General Manager.

Mr. François Lemieux, Legal Counsel.

From the Ontario Federation of Agriculture: 57

Mr. Peter Hannam, President.

Mr. H.E. Harris, Q.C., Legal Counsel.

From The Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board: 57

Mr. T. Raytrowsky, Chairman.

From the Canadian Turkey Marketing Agency: 57

Mr. C. Riediger, Chairman.

Mr. J.W. Wyne, Secretary Manager.

Wednesday, June 15, 1977

From The Ontario Milk Marketing Board: 58

Mr. Francis Redelmeier, Member, Région 6.

Mr. H.E. Harris, Q.C., Solicitor.

From Dominion Dairies Limited: 58

Mr. Charles Scott, President.

Mr. S.F.M. Wotherspoon, Q.C., Solicitor, Honeywell, Wotherspoon.

Mr. P.C. LaBarge, Solicitor, Honeywell, Wotherspoon.

Thursday, June 16, 1977

From the Grocery Products Manufacturers of Canada: 59

Mr. G.G.E. Steele, President.

Le mardi 14 juin 1977

Du Congrès du travail du Canada: 57

M. Ronald Lang, directeur du Service de la recherche et de la législation.

M. Donald Montgomery, secrétaire-trésorier.

M. George Nakitsas, économiste.

Du ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de la Nouvelle-Écosse et de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse: 57

M. Hector Hill, membre de l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Écosse.

M. Martin Herschorn, avocat au ministère de l'Agriculture.

M. Arnold Rovers, directeur de la commercialisation et de l'économie.

De l'Office canadien de commercialisation des oeufs: 57

M. M.E. Pringle, président.

M. M.M. Roytenberg, directeur général.

M. François Lemieux, conseiller juridique.

De l'«Ontario Federation of Agriculture»: 57

M. Peter Hannam, président.

M. H.E. Harris, c.r., conseiller juridique.

De l'«Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board»: 57

M. T. Raytrowsky, président.

De l'Office canadien de commercialisation des dindes: 57

M. C. Riediger, président.

M. J.W. Wyne, secrétaire-directeur.

Le mercredi 15 juin 1977

De l'«Ontario Milk Marketing Board»: 58

M. Francis Redelmeier, membre, Région 6.

M. H.E. Harris, c.r., avocat.

De la Société Dominion Dairies Ltd.: 58

M. Charles Scott, président.

M. S.F.M. Wotherspoon, c.r., avocat, Honeywell, Wotherspoon.

M. P.C. LaBarge, avocat, Honeywell, Wotherspoon.

Le jeudi 16 juin 1977

Des Fabricants canadiens de produits alimentaires: 59

M. G.G.E. Steele, président.

Mr. V.J. Housez, Chairman of the Board, President and Chief Executive Officer of Standard Brands Canada Limited.

Mr. P.V. Moyes, Executive Vice-President.

From the Canadian Petroleum Association: 59

Mr. G.W. Lade, Vice-President and General Counsel.

Mr. Hans Maciej, Technical Director.

Mr. J.D. Palmer, Manager, Legal Division, Texaco Exploration Canada Limited.

From Imperial Oil Limited: 59

Mr. D.H. MacAllan, Vice-President, Corporate Affairs and General Secretary.

Dr. W.D.R. Eldon, Senior Advisor, Government Relations Division, Corporate Affairs Department.

Mr. H.G. Batt, Q.C., Associate General Counsel.

Tuesday, June 21, 1977

From the Consumers' Association of Canada: 63

Mrs. Ruth M. Lotzkar, National President.

Ms. Barbara Sulzenko, Director, Policy and Issues.

Mr. Robert Kerton, Member of the Economic Policy Committee.

Mr. T. Gregory Kane, Director, Regulated Industries Program.

Mrs. Ada Brown, National Vice-President.

From the Employers' Council of British Columbia: 63

The Honourable William M. Hamilton, President and Chief Executive Officer.

Mr. C.B. Macdonald, President, Chevro-Canada Limited.

Mr. R.H. Ansley, President, Commonwealth Construction Limited.

Mr. Robert Gray, Director, Personnel and Administrative Services, Cominco Limited.

Mr. Peter McAllister, Manager, Labour Relations, B.C. Hydro and Power Authority.

Mr. R.J. Clifford, Vice-President, Industrial Relations.

Wednesday, June 22, 1977

From the Canadian Federation of Independent Business: 64

Mr. James Conrad, Director of Legislative Affairs.

Mr. Tom Troughton, Consultant.

M. V.J. Housez, président du Conseil d'administration, président et directeur administratif en chef de la société Standard Brands du Canada Limitée.

M. P.V. Moyes, vice-président administratif.

De la «Canadian Petroleum Association»: 59

M. G.W. Lade, vice-président et conseiller général.

M. Hans Maciej, directeur technique.

M. J.D. Palmer, directeur de la Division juridique, Texaco Exploration Canada Limited.

De la Société Imperial Oil Ltd.: 59

M. D.H. MacAllan, vice-président des questions touchant les corporations et secrétaire général.

M. W.D.R. Aldon, conseiller en chef, Division des relations gouvernementales, Direction des questions touchant les corporations.

M. H.G. Batt, c.r., conseiller général adjoint.

Le mardi 21 juin 1977

De l'Association des consommateurs du Canada: 63

M^{me} Ruth M. Lotzkar, président national.

M^{me} Barbara Sulzenko, directrice, Politique et questions d'actualité.

M. Robert Kerton, membre du Comité sur la politique économique.

M. T. Gregory Kane, directeur, Programme des industries réglementées.

M^{me} Ada Brown, vice-présidente nationale.

De l'«Employers' Council of British Columbia»: 63

L'honorable William M. Hamilton, président et directeur administratif en chef.

M. C.B. Macdonald, président, Chevro-Canada Limited.

M. R.H. Ansley, président, Commonwealth Construction Limited.

M. Robert Gray, directeur des Services du personnel et de l'administration, Cominco Limited.

M. Peter McAllister, directeur des relations de travail, B.C. Hydro and Power Authority.

M. R.J. Clifford, vice-président des relations industrielles.

Le mercredi 22 juin 1977

De la Fédération canadienne des entreprises indépendantes: 64

M. James Conrad, directeur des questions juridiques.

M. Tom Troughton, conseiller.

Monday, June 27, 1977

From Abitibi Paper Company Ltd.: 66

From The Algoma Steel Corporation Limited.

From Canada Packers Limited.

From Cominco Ltd.

From The T. Eaton Co. Limited.

From John Labatt Limited.

From MacMillan Bloedel Limited.

From The Molson Companies Limited.

From Moore Corporation Limited.

From Noranda Mines Limited.

From Power Corporation of Canada, Limited.

From The Steel Company of Canada, Limited.

Mr. J.P. Gordon, President, The Steel Company of Canada, Limited.

Mr. J.W. Younger, Vice-President, Secretary and General Counsel, The Steel Company of Canada, Limited.

Mr. A.J. MacIntosh, Blake, Cassels & Graydon, Barristers, Toronto.

Mr. W.F. MacLean, President, Canada Packers Limited.

Mr. A. Zimmerman, Noranda Mines Limited.

Tuesday, June 28, 1977

From The Canadian Bankers' Association: 67

Mr. R.C. Frazee, President.

Mr. J. Machabée, Vice-President.

From the National Automotive Trade Association of Canada: 67

Mr. Arch Dickson, President.

Professor Milton Moore, Consultant.

Mr. D.A. Achilles, Chairman, Competition and Combines Investigation Committee.

Mr. Marcel Joyal, Q.C., Legal Counsel.

Mr. David S. Bruce, Vice-President.

From Bell Canada: 67

Mr. O. Tropea, Executive Vice-President (Administration).

Mr. John McCutcheon, Vice-President.

Mr. Richard Marchand, Legal Counsel.

Wednesday, June 29, 1977

From the Insurance Bureau of Canada: 68

Mr. Daniel Damov, President and Chief Executive Officer.

Mr. R.F. Wilson, Q.C., Legal Counsel.

Le lundi 27 juin 1977

De la société «Abitibi Paper Company Limited»: 66

De l'«Algoma Steel Corporation Limited».

De «Canada Packers Limited».

De «Cominco Limited».

De la Société T. Eaton Limitée.

De «John Labatt Limited».

De la société MacMillan Bloedel Limitée».

De la société Molson Limitée.

De «Moore Corporation Limited».

De «Noranda Mines Limited».

De «Power Corporation of Canada, Limited».

De «Steel Company of Canada, Limited».

M. J.P. Gordon, président, *The Steel Company of Canada Limited.*

M. J.W. Younger, vice-président, secrétaire et conseiller juridique général, *The Steel Company of Canada Limited.*

M. A.J. MacIntosh, Blake, Cassels & Graydon, Barristers, Toronto.

M. W.F. MacLean, président, *Canada Packers Limited.*

M. A. Zimmerman, *Noranda Mines Limited.*

Le mardi 28 juin 1977

De l'Association des banquiers canadiens: 67

M. R.C. Frazee, président.

M. J. Machabée, vice-président.

De la «National Automotive Trade Association of Canada»: 67

M. Arch Dickson, président.

Professeur Milton Moore, conseiller.

M. D.A. Achilles, président, Comité d'enquête sur les coalitions et la concurrence.

M. Marchel Joyal, c.r., conseiller juridique.

M. David S. Bruce, vice-président.

De la Société Bell Canada: 67

M. O. Tropea, vice-président exécutif (Administration).

M. John McCutcheon, vice-président.

M. Richard Marchand, conseiller juridique.

Le mercredi 29 juin 1977

Du Bureau d'assurance du Canada: 68

M. Daniel Damov, président et administrateur délégué.

M. R.F. Wilson, c.r., conseiller juridique.

INDIVIDUALS

Thursday, June 16, 1977

Mr. W.T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia.	59
Dr. D.E. Armstrong, Faculty of Management, McGill University.	59
Professor Peter Friesen, Faculty of Management, McGill University.	59

Thursday, June 30, 1977

Mr. W.A. Macdonald, Q.C., McMillan, Binch, Barristers and Solicitors.	69
Mr. J.W. Rowley, McMillan, Binch, Barristers and Solicitors.	69
Mr. H.J. Hemens, Consultant, Dupont of Canada Ltd.	69

PROVINCIAL GOVERNMENT

Thursday, June 23, 1977

<i>Ontario Ministry of Agriculture and Food:</i>	65
The Honourable William C. Newman, Minister of Agriculture and Food, Province of Ontario.	
Mr. John C. McMurchy, Solicitor, Legal Branch.	
Mr. W.V. Doyle, Executive Director, Marketing Division.	

APPENDIX "B"

List of Provincial Governments, Organizations and Individuals who submitted briefs but were not selected to appear on the Subject-matter of Bill C-42

- Ademco, Montreal, Quebec
- Air Transport Association of Canada, Ottawa, Ontario
- Alberta Egg and Fowl Marketing Board, Calgary, Alberta
- Alberta Wheat Pool, Calgary, Alberta
- Aluminum Company of Canada Ltd., Montreal, Quebec
- American Can of Canada Ltd., Rexdale, Ontario
- Archibald, D.F., Port Williams, N.S.
- Association of Canadian Advertisers Incorporated, Toronto, Ontario
- Association of Canadian Franchisors
- Association of Canadian Travel Agents, Ottawa, Ontario
- Barnett Lumber Industries, Vancouver, British Columbia
- Board (The) of Trade of Metropolitan Toronto, Toronto, Ontario

PARTICULIERS

Le jeudi 16 juin 1977

M. W.T. Stanbury, professeur adjoint, Faculté du commerce et de l'administration des affaires, Université de la Colombie-Britannique.	59
M. D.E. Armstrong, Faculté d'administration, Université McGill.	59
M. Peter Friesen, Faculté d'administration, Université McGill.	59

Le jeudi 30 juin 1977

M. W.A. Macdonald, c.r., «McMillan, Binch, Barristers and Solicitors»	69
M. J.W. Rowley, «McMillan, Binch, Barristers and Solicitors»	69
M. H.J. Hemens, consultant, «Dupont of Canada Ltd.»	69

GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Le jeudi 23 juin 1977

<i>Du ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation:</i>	65
L'honorable William C. Newman, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, Province d'Ontario.	
M. John C. McMurchy, avocat, contentieux.	
M. W.V. Doyle, directeur exécutif, Division de la commercialisation.	

APPENDICE «B»

Liste des organismes, des particuliers et des gouvernements provinciaux qui n'ont pas été choisis à comparaître devant le Comité au sujet du Bill C-42.

- Ademco, Montréal (Québec)
- Air Transport Association of Canada, Ottawa (Ontario)
- Alberta Egg and Fowl Marketing Board, Calgary (Alberta)
- Alberta Wheat Pool, Calgary (Alberta)
- Aluminum du Canada Limitée, Montréal (Québec)
- American Can of Canada Ltd., Rexdale (Ontario)
- Archibald, D.F., Port Williams (N.-É).
- Association canadienne des annonceurs inc., Toronto (Ontario)
- Association of Canadian Franchisors
- Association of Canadian Travel Agents, Ottawa (Ontario)
- Barnett Lumber Industries, Vancouver (Colombie-Britannique) Columbia
- Board (The) of Trade of Metropolitan Toronto, Toronto (Ontario)

- B.P. Canada Limited, Montreal, Quebec
- British Columbia Federation of Agriculture, Victoria, British Columbia
- Calgary (The) Chamber of Commerce, Calgary, Alberta
- Canada Middle East Trade Council, Ottawa, Ontario
- Canada Packers Ltd., Toronto, Ontario
- Canadian Business Equipment Manufacturers Association Toronto, Ontario
- Canadian Chemical Producers' Association, Ottawa, Ontario
- Canadian Daily Newspaper Publishers Association, Toronto, Ontario
- Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Associations, Toronto, Ontario
- Canadian Institute of Plumbing and Heating, Montreal, Quebec
- Canadian Institute of Steel Construction, Willowdale, Ontario
- Canadian (The) Mutual Funds Association, Toronto, Ontario
- Canadian Pulp and Paper Association, Montreal, Quebec
- Canadian Tire Corporation, Limited, Toronto, Ontario
- Christian Farmers Federation of Western Canada, Edmonton, Alberta
- Christie Brown and Company Limited, Toronto, Ontario
- Clarke, S.G., Chairman, Department of Economics, University of Lethbridge, Lethbridge, Alberta
- Coca-Cola Limited, Toronto, Ontario
- Colgate-Palmolive Canada, Toronto, Ontario
- Comcheq Services Limited, Winnipeg, Manitoba
- Communist Party of Canada, Toronto, Ontario
- Construction Owners Association of Alberta, Edmonton, Alberta
- Continental (The) Group of Canada Limited, Toronto, Ontario
- Council of Forest Industries of British Columbia, Vancouver, British Columbia
- Council of Marketing Boards of British Columbia, Victoria, British Columbia
- Creditel of Canada Limited, Vancouver, British Columbia
- Dominion Foundries and Steel Limited, Hamilton, Ontario
- DuPont of Canada Limited, Montreal, Quebec
- Ferguson, Ralph, Alvinston, Ontario
- General Bakeries Limited, Don Mills, Ontario
- B.P. Canada Limited, Montréal (Québec)*
- British Columbia Federation of Agriculture, Victoria (Colombie-Britannique)*
- La Chambre de Commerce de Calgary, Calgary (Alberta)*
- Canada Middle East Trade Council, Ottawa (Ontario)*
- Canada Packers Ltd., Toronto (Ontario)*
- Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau, Toronto (Ontario)*
- Association canadienne des fabricants de produits chimiques, Ottawa (Ontario)*
- Association canadienne des éditeurs de quotidiens, Toronto (Ontario)*
- Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurance, Toronto (Ontario)*
- L'Institut canadien de plomberie et de chauffage, Montréal (Québec)*
- Canadian Institute of Steel Construction, Willowdale (Ontario)*
- Le Conseil canadien de recherches sur l'économie agricole, Toronto, Ontario*
- L'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, Montréal (Québec)*
- Canadian Tire Corporation, Limited, Toronto (Ontario)*
- Christian Farmers Federation of Western Canada, Edmonton (Alberta)*
- Christie Brown and Company Limited, Toronto (Ontario)*
- Clarke, S.G., Président, Département des études économiques, Université de Lethbridge, Lethbridge (Alberta)*
- Coca-Cola Limited, Toronto (Ontario)*
- Colgate-Palmolive Canada, Toronto (Ontario)*
- Comcheq Services Limited, Winnipeg (Manitoba)*
- Parti communiste du Canada, Toronto (Ontario)*
- Construction Owners Association of Alberta, Edmonton (Alberta)*
- Continental (The) Group of Canada Limited, Toronto (Ontario)*
- Council of Forest Industries of British Columbia, Vancouver (Colombie-Britannique)*
- Council of Marketing Boards of British Columbia, Victoria (Colombie-Britannique)*
- Creditel of Canada Limited, Vancouver (Colombie-Britannique)*
- Dominion Foundries and Steel Limited, Hamilton (Ontario)*
- DuPont du Canada Limitée, Montréal (Québec)*
- Ferguson, Ralph, Alvinston (Ontario)*
- General Bakeries Limited, Toronto (Ontario)*

- General Foods, Limited, Toronto, Ontario
- General Mills Canada Ltd., Toronto, Ontario
- General Motors of Canada Limited, Oshawa, Ontario
- Government of Saskatchewan, Regina, Saskatchewan
- Halton Egg Producers, Hornby, Ontario
- Hawkins, M.H.W., Professor, Department of Rural Economy, University of Alberta
- Howes, D. Terry, Toronto, Ontario
- Husky Oil Operations Ltd., Calgary, Alberta
- Imasco Limited, Montreal, Quebec
- Independent Contractors and Businessmen Association of British Columbia, Burnaby, British Columbia
- Institute of Canadian Advertising, Toronto, Ontario
- Investment (The) Funds Institute of Canada, Toronto, Ontario
- Kellogg Salada Canada Ltd., Rexdale, Ontario
- Kuhnle, A., Winnipeg, Manitoba
- Liff, Rebecca (Mrs.), Ottawa, Ontario
- Loyns, R.M.A., Professor of Agricultural Economics, University of Manitoba, Winnipeg, Manitoba
- MacLachlan, D.L., Professor of Economics, University of Calgary, Calgary, Alberta
- MacMillan Bloedel Limited, Vancouver, British Columbia
- Manitoba Egg Producers' Marketing Board, Winnipeg, Manitoba
- Manitoba Farm Bureau, Winnipeg, Manitoba
- Manitoba Pool Elevators, Winnipeg, Manitoba
- Maple Leaf Mills Limited, Toronto, Ontario
- Meat Packers Council of Canada, Islington, Ontario
- Ministry (The) of Agriculture for the Province of British Columbia, Victoria, British Columbia
- Mining (The) Association of Canada, Ottawa, Ontario
- Monsanto Canada Limited, Mississauga, Ontario
- Moore, A.M., Professor of Economics, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia
- New Brunswick Department of Agriculture and Rural Development, Fredericton, New Brunswick
- New Brunswick Federation of Agriculture, Fredericton, New Brunswick
- Newfoundland (The) Egg Marketing Board, St. John's, Newfoundland
- Northern Telecom Limited, Montreal, Quebec
- Nova Scotia Chicken Marketing Board, and Nova Scotia Turkey Marketing Board, Port Williams, Nova Scotia
- General Foods, Limited*, Toronto (Ontario)
- General Mills Canada Ltd.*, Toronto (Ontario)
- General Motors of Canada Limited*, Oshawa (Ontario)
- Gouvernement de la Saskatchewan, Regina (Saskatchewan)
- Halton Egg Producers*, Hornby (Ontario)
- Hawkins, M.H.W., professeur, département de l'économie rurale de l'université d'Alberta
- Howes, D. Terry, Toronto (Ontario)
- Husky Oil Operations Ltd.*, Calgary (Alberta)
- Imasco Limitée, Montréal (Québec)
- Independent Contractors and Businessmen Association of British Columbia*, Burnaby (Columbia-Britannique)
- L'Institut de la publicité canadienne, Toronto (Ontario)
- Investment (The) Funds Institute of Canada*, Toronto (Ontario)
- Kellogg Salada Canada Ltd.*, Rexdale (Ontario)
- Kuhnle, A., Winnipeg (Manitoba)
- Liff, Rebecca (M^{me}), Ottawa (Ontario)
- Loyns, R.M.A., professeur d'économie agricole, Université du Manitoba, Winnipeg (Manitoba)
- MacLachlan, D.L., professeur d'économie, Université de Calgary, Calgary (Alberta)
- MacMillan Bloedel Limited*, Vancouver (Columbia-Britannique)
- Manitoba Egg Producers' Marketing Board*, Winnipeg (Manitoba)
- Manitoba Farm Bureau*, Winnipeg (Manitoba)
- Manitoba Pool Elevators*, Winnipeg (Manitoba)
- Maple Leaf Mills Limited*, Toronto (Ontario)
- Conseil des salaisons du Canada, Islington (Ontario)
- Ministère de l'Agriculture de la province de la Colombie-Britannique, Victoria (Colombie-Britannique)
- L'Association minière du Canada, Ottawa (Ontario)
- Monsanto Canada Limited*, Mississauga (Ontario)
- Moore, A.M., professeur d'Économie, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver (Columbia-Britannique)
- Ministère de l'Agriculture et du Développement rural du Nouveau-Brunswick, Fredericton (Nouveau-Brunswick)
- Fédération de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick, Fredericton (Nouveau-Brunswick)
- Newfoundland (The) Egg Marketing Board*, Saint-Jean (Terre-Neuve)
- Northern Telecom Limited*, Montréal (Québec)
- Nova Scotia Chicken Marketing Board, and Nova Scotia Turkey Marketing Board*, Port Williams (Nouvelle-Écosse)

- Nova Scotia Egg Producers Association, Truro, Nova Scotia
- Nova Scotia Egg and Pullet Producers Marketing Board, Truro, Nova Scotia
- Ontario Apple Marketing Commission, Toronto, Ontario
- Ontario (The) Asparagus Growers' Marketing Board, St. Catharines, Ontario
- Ontario (The) Chicken Producers' Marketing Board, Burlington, Ontario
- Ontario (The) Egg Producers' Marketing Board, Willowdale, Ontario
- Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association, Toronto, Ontario
- Ontario Soya-Bean Growers' Marketing Board, St. Catharines, Ontario
- Ontario Tender Fruit Growers' Marketing Board, St. Catharines, Ontario
- Osborne, John C., Q.C., Ottawa, Ontario
- Osler, Hoskin & Harcourt, Barristers and Solicitors, Toronto, Ontario
- Owner-Client (The) Council of Ontario, Oakville, Ontario
- Pacific Petroleum Ltd., Calgary, Alberta
- Periodical Press Association, Toronto, Ontario
- Province of Prince Edward Island, Charlottetown, P.E.I.
- Ralston Purina of Canada Ltd., Rexdale, Ontario
- Reliance Electric Limited, Ottawa, Ontario
- Rembrandt Home Owners' Association, Willowdale, Ontario
- Richmond Plywood Corporation Ltd., Richmond, British Columbia
- Rogers, T. Blythe, Vancouver, British Columbia
- Saskatchewan Chicken Marketing Board, Regina, Saskatchewan
- Saskatchewan Commercial Egg Producers Marketing Board, Regina, Saskatchewan
- Saskatchewan Federation of Agriculture, Regina, Saskatchewan
- Saskatchewan (The) Hog Marketing Commission, Saskatoon, Saskatchewan
- Saskatchewan Turkey Producers Marketing Board, Regina, Saskatchewan
- Skeoch, L.A. Dr., Glenburnie, Ontario
- Simon, L., Vancouver, British Columbia
- Sun Oil Company Limited, Toronto, Ontario
- Systems Dimensions Limited, Ottawa, Ontario
- Unifarm, Edmonton, Alberta
- Nova Scotia Egg Producers Association, Truro (Nouvelle-Écosse)*
- Nova Scotia Egg and Pullet Producers Marketing Board, Truro (Nouvelle-Écosse)*
- Ontario Apple Marketing Commission, Toronto (Ontario)*
- Ontario (The) Asparagus Growers' Marketing Board, St. Catharines (Ontario)*
- Ontario (The) Chicken Producers' Marketing Board, Burlington (Ontario)*
- Ontario (The) Egg Producers' Marketing Board, Willowdale (Ontario)*
- Ontario Fruit and Vegetable Growers' Association, Toronto (Ontario)*
- Ontario Soya-Bean Growers' Marketing Board, St. Catharines (Ontario)*
- Ontario Tender Fruit Growers' Marketing Board, St. Catharines, (Ontario)*
- Osborne, John C., c.r., Ottawa (Ontario)*
- Osler, Hoskin & Harcourt, avocats et solliciteurs, Toronto (Ontario)*
- Owner-Client (The) Council of Ontario, Oakville (Ontario)*
- Pacific Petroleum Ltd., Calgary (Alberta)*
- Periodical Press Association, Toronto (Ontario)*
- Province de l'Île du Prince-Édouard, Charlottetown, Île du Prince-Édouard*
- Ralston Purina of Canada Ltd., Rexdale (Ontario)*
- Reliance Electric Limited, Ottawa (Ontario)*
- Rembrandt Home Owners' Association, Willowdale (Ontario)*
- Richmond Plywood Corporation Ltd., Richmond (Colombie-Britannique)*
- Rogers, T. Blythe, Vancouver (Colombie-Britannique)*
- Saskatchewan Chicken Marketing Board, Regina (Saskatchewan)*
- Saskatchewan Commercial Egg Producers Marketing Board, Regina (Saskatchewan)*
- Saskatchewan Federation of Agriculture, Regina (Saskatchewan)*
- Saskatchewan (The) Hog Marketing Commission, Saskatoon (Saskatchewan)*
- Saskatchewan Turkey Producers Marketing Board, Regina (Saskatchewan)*
- Skeoch, L.A. Dr, Glenburnie (Ontario)*
- Simon, L., Vancouver, Colombie-Britannique*
- Sun Oil Company Limited, Toronto (Ontario)*
- Systems Dimensions Limited., Ottawa (Ontario)*
- Unifarm, Edmonton (Alberta)*

- L'Union des producteurs agricoles*, Montreal, Quebec
- United Electrical, Radio and Machine Workers of America, Don Mills, Ontario
- William Neilson Co. Limited, Toronto, Ontario
- Wood Lynn Farms Limited, London, Ontario
- Wotherspoon, Stuart F.M., Q.C., Honeywell & Wotherspoon, Barristers & Solicitors, Ottawa, Ontario

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to the subject-matter of this Bill (*Issues Nos. 32, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 58, 59 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 and 70*) is tabled.

Respectfully submitted,

NORMAN CAFIK,
Chairman.

- L'Union des producteurs agricoles, Montréal (Québec)
- Ouvriers unis de l'électricité, radio et de la machinerie d'Amérique, Don Mills (Ontario)
- William Neilson Co. Limited*, Toronto (Ontario)
- Wood Lynn Farms Limited*, London (Ontario)
- Wotherspoon, Stuart F.M., c.r., Honeywell & Wotherspoon, avocats et solliciteurs, Ottawa (Ontario)

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à l'objet de ce Bill (*Fascicules nos 32, 49, 50 52, 53, 54, 57, 58, 59, 63, 64, 65, 66 67, 68, 69 et 70*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
NORMAN CAFIK.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 7, 1977
(85)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, Martin, McCain, Philbrook and Ritchie.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee, and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

The Committee proceeded to consider its draft report to the House relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

At 11:45 o'clock a.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(86)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 3:37 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clermont, Huntington, Kempling, McCain, Philbrook, Ritchie and Stevens.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee, and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

The Committee resumed consideration of its draft report to the House relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

At 4:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 7 JUILLET 1977
(85)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 40 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, Martin, McCain, Philbrook et Ritchie.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Le Comité entreprend l'étude de son projet de rapport à la Chambre portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(86)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 37 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clermont, Huntington, Kempling, McCain, Philbrook, Ritchie et Stevens.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport à la Chambre portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

TUESDAY, JULY 12, 1977,
(87)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 9:55 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clermont, Cyr, Kaplan, Langlois, Leblanc (*Laurier*), Martin, McCain, Philbrook, Ritchie, Smith (*St. Jean*) and Stevens.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

On motion of Mr. Philbrook, it was agreed,—That the Draft Report be adopted and that the Chairman be authorized to present it to the House as the Thirteenth Report to the House.

On motion of Mr. Stevens, it was agreed,—That the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs in respect to the subject-matter of Bill C-42 give further consideration to its Report to the House of Commons on the above mentioned subject on the following dates: Tuesday, August 2nd 1977, 9:30 a.m.—11:00 a.m. and 3:30 p.m.; Wednesday, August 3rd 1977, 3:30 p.m. and if necessary at a final meeting on Thursday, August 4th 1977 between 9:30 a.m. and 11:00 a.m. In the event that all the above meetings are not required to complete the Report on the subject-matter of Bill C-42, the Chairman be authorized to cancel subsequent meetings. Further that the Chairman put all questions relating to the Draft Report to the Committee no later than the meeting to be held on Thursday, August 4th 1977. If such latter meeting is required, all questions relating to the Report shall be put forward without debate at that time to facilitate the tabling of such Report in the House of Commons no later than Friday, August 5th 1977.

On motion of Mr. Stevens, it was agreed,—That the proposals for consideration for inclusion in the Report of the Standing Committee on the subject-matter of Bill C-42 submitted by Mr. Donald Affleck, Legal Counsel to the Committee, be distributed to all members as soon as possible; that copies of these proposals be also distributed to the Minister of Consumer and Corporate Affairs to assist the Minister and his Department in giving advance consideration to these suggestions.

Distribution of this Report is to be made on the condition that its contents are strictly confidential and do not necessarily reflect the views of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

On motion of Mr. Philbrook, it was agreed,—That the Committee authorize the printing of a special edition of the Final Report and that the Committee print 1,500 copies of this special edition.

On motion of Mr. Stevens, it was agreed,—That copies of the interim report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-42, be distributed to all members of this Committee as soon as possible and that our

LE MARDI 12 JUILLET 1977
(87)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 55 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clermont, Cyr, Kaplan, Langlois, Leblanc (*Laurier*), Martin, McCain, Philbrook, Ritchie, Smith (*Saint-Jean*) et Stevens.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Sur motion de M. Philbrook, il est convenu,—Que le projet de rapport soit adopté et que le président soit autorisé à le présenter à la Chambre comme le treizième rapport.

Sur motion de M. Stevens, il est convenu,—Que le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, auquel a été renvoyé le bill C-42, étudie plus longuement son rapport destiné à la Chambre des communes sur l'objet du projet de loi ci-dessus, aux dates suivantes: le mardi 2 août 1977, à 9 h 30, 11 heures et 15 h 30; le mercredi 3 août 1977, à 15 h 30 et au besoin, lors d'une dernière séance, le jeudi 4 août 1977 entre 9 h 30 et 11 heures. Que si la rédaction du rapport exigeait moins de temps, que le président soit autorisé à contremander les réunions subséquentes. Il est proposé, par ailleurs, que le président mette aux voix toutes les questions concernant le projet de rapport au plus tard à la séance du Comité prévue pour le jeudi 4 août 1977 et que s'il faut tenir cette dernière séance, toutes les questions concernant le rapport soient mises aux voix sans débat à ce moment là pour permettre le dépôt du rapport à la Chambre des communes au plus tard le vendredi 5 août 1977.

Sur motion de M. Stevens, il est convenu,—Que les suggestions faites par M. Donald Affleck, conseiller juridique du Comité, qui doivent être étudiées et éventuellement incluses dans le rapport du Comité permanent concernant le bill C-42, soient distribuées à tous les membres dès que possible et que des exemplaires de ces propositions soient aussi envoyées au ministre de la Consommation et des Corporations pour permettre au ministre et à son personnel d'en faire une étude préalable.

Le rapport sera distribué pourvu que son contenu reste strictement confidentiel, étant entendu qu'il ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

Sur motion de M. Philbrook, il est convenu,—Que le Comité autorise l'impression d'une étude spéciale du rapport définitif et que le Comité fasse imprimer 1,500 exemplaires de cette édition spéciale.

Sur motion de M. Stevens, il est convenu,—Que des exemplaires du rapport provisoires du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce portant sur le bill C-42, soit distribué dès que possible à tous les membres du Comité et que

Legal Counsel, Mr. Donald Affleck, be requested to review the Senate Committee interim report with the view of preparing a critique of this report by July 29th and that this critique which should include appropriate references to Mr. Affleck's draft report prepared for this Committee, be distributed to all members of this Committee by July 29th and such report shall be treated confidential.

At 10:36 o'clock a.m. the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m. Tuesday, August 2, 1977.

TUESDAY, AUGUST 2, 1977 (88)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, McCain, Miss Nicholson, Messrs. Philbrook, Saltsman and Stevens.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

At 12:20 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON MEETING (89)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 3:15 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Gray, Huntington, Kempling, McCain, Miss Nicholson, Messrs. Philbrook and Stevens.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, issue No. 32*).

notre conseiller juridique, M. Don Affleck, soit prié d'étudier le rapport provisoire du Comité sénatorial en vue de préparer une critique de ce rapport le 29 juillet et que cette critique qui devra se référer au projet de rapport que M. Affleck aura préparé pour le Comité, soit distribuée à tous les membres du Comité le 29 juillet et soit traité de façon confidentielle.

A 10 h 36, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 2 août 1977, à 9 h 30.

LE MARDI 2 AOÛT 1977 (88)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 40 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, McCain, M^{lle} Nicholson, MM. Philbrook, Saltsman et Stevens.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport à la Chambre portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

A 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (89)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 15 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Gray, Huntington, Kempling, McCain, M^{lle} Nicholson, MM. Philbrook et Stevens.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

At 6:10 o'clock p.m. the Committee adjourned until 10:00 o'clock a.m. Wednesday, August 3, 1977.

WEDNESDAY, AUGUST 3, 1977
(90)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 10:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, McCain, Philbrook and Saltsman.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

At 12:08 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

EVENING MEETING
(91)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 8:07 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, Lambert (*Edmonton West*), McCain, Philbrook, Ritchie and Stevens.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport à la Chambre portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

A 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 3 août 1977, à 10 heures.

LE MERCREDI 3 AOÛT 1977
(90)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 15 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, McCain, Philbrook et Saltsman.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (Voir *procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport à la Chambre portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

A 12 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 21 heures.

SÉANCE DU SOIR
(91)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 07 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clermont, Gray, Huntington, Kempling, Lambert (*Edmonton Ouest*), McCain, Philbrook, Ritchie et Stevens.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (Voir *procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport à la Chambre portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

the Bank and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

At 10:33 o'clock p.m. the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m. Thursday, August 4, 1977.

THURSDAY, AUGUST 4, 1977
(92)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 9:42 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Flynn, Gray, Huntington, Kaplan, Lachance, Lambert (*Edmonton West*), McCain, McIsaac, Miss Nicholson, Messrs. Philbrook, Ritchie and Wood.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

On motion of Mr. Philbrook, it was agreed,—That the Chairman be authorized to make such typographical and editorial changes which may be necessary without changing the substance of the Draft Report to the House on subject-matter of Bill C-42.

Chapters I to VIII inclusive carried.

Chapter IX, as amended, carried.

Chapter X, as amended, carried on division.

Chapter XI carried on division.

Chapter XII, as amended, carried on division.

Chapters XIII and XIV carried on division.

Chapter XV, as amended, carried on division.

Chapter XVI to XXII inclusive carried on division.

Chapter XXIII, as amended, carried on division.

Chapter XXIV carried on division.

Appendix A carried.

Appendix B carried.

Table of Contents carried.

On motion of Mr. Philbrook, it was agreed,—That the Committee authorize the printing of an additional 500 copies of the special edition of its Fourteenth Report.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to issue a notice to the Press Gallery as to indicate the manner in which the Press would be dealt with in relation to the tabling of the report.

A 22 h 33, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 4 août 1977, à 9 h 30.

LE JEUDI 4 AOÛT 1977
(92)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 42 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clermont, Flynn, Gray, Huntington, Kaplan, Lachance, Lambert (*Edmonton-Ouest*), McCain, McIsaac, M^{lle} Nicholson, MM. Philbrook, Ritchie et Wood.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport à la Chambre portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Sur motion de M. Philbrook, il est convenu,—Que le président soit autorisé à faire les corrections typographiques et de rédaction qui s'imposent sans altérer la substance du projet de rapport à la Chambre sur l'objet du bill C-42.

Les chapitres I à VIII sont adoptés.

Le chapitre IX est adopté tel que modifié.

Le chapitre X adopté sur division, tel que modifié.

Le chapitre XI est adopté sur division.

Le chapitre XII est adopté sur division, tel que modifié.

Les chapitres XIII et XIV sont adoptés sur division.

Le chapitre XV est adopté sur division, tel que modifié.

Les chapitres XVI à XXII sont adoptés sur division.

Le chapitre XXIII est adopté sur division, tel que modifié.

Le chapitre XXIV est adopté sur division.

L'appendice A est adopté.

L'appendice B est adopté.

La table des matières est adoptée.

Sur motion de M. Philbrook, il est convenu,—Que le Comité autorise l'impression de 500 copies supplémentaires de l'édition spéciale de son Quatorzième rapport.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à publier un avis aux journalistes parlementaires leur indiquant la procédure qui sera suivie à leur égard à l'occasion du dépôt du rapport.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to issue a press release accompanying the distribution of the report highlighting the major elements of the report.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to prepare an acknowledgement section to precede Chapter I of the Special Edition.

It was agreed,—That the membership list of the Committee, as shown in the Committee's final draft report, be printed in the Special Edition of the Fourteenth Report.

The Report carried.

Ordered,—That the Chairman report to the House.

At 10:42 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à publier un communiqué de presse, au moment de la diffusion du rapport, pour en souligner les principaux points.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à insérer avant le chapitre 1^{er} de l'édition spéciale, une page contenant les remerciements du Comité.

Il est convenu,—Que la liste des membres du Comité, telle qu'elle apparaît dans le projet final du rapport du Comité, soit imprimé dans l'édition spéciale du Quatorzième rapport.

Le Rapport est adopté.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre.

A 10 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee



INDEX

STANDING COMMITTEE ON

Finance, Trade and Economic Affairs

HOUSE OF COMMONS



Issues 1-70 • 1976-1977 • 2nd Session • 30th Parliament

Chairman: Mr. Norman Cafik

INDEX

HOUSE OF COMMONS COMMITTEES—OFFICIAL REPORT

SECOND SESSION, THIRTIETH PARLIAMENT

Abbreviations: A.=Appendices. Amdt.=amendment. M.=motion. S.O.=standing order.

DATES AND ISSUES

—1976—

November: 2nd, 1; 4th, 2; 9th, 3; 16th, 4; 18th, 5; 23rd, 6; 25th, 7; 26th, 8; 30th, 9.
December: 2nd, 10; 3rd, 11.

—1977—

February: 1st, 12; 2nd, 13; 3rd, 14; 8th, 15; 9th, 16; 10th, 17; 24th, 18.
March: 1st, 19; 3rd, 20; 4th, 21; 7th, 22; 8th, 23; 10th, 24; 15th, 25, 26; 17th, 27; 18th, 28; 22nd, 29; 24th, 30; 29th, 31; 31st, 32.
April: 1st, 33; 5th, 34; 19th, 35; 21st, 36; 26th, 37; 28th, 38; 29th, 39.
May: 3rd, 40; 5th, 41; 10th, 42; 12th, 43; 19th, 44; 24th, 45; 26th, 46; 27th, 47; 31st, 48.
June: 1st, 49; 2nd, 50; 6th, 51; 7th, 52; 8th, 53; 9th, 54; 10th, 55; 13th, 56; 14th, 57; 15th, 58; 16th, 59; 17th, 60; 20th, 61, 62; 21st, 63; 22nd, 64; 23rd, 65; 27th, 66; 28th, 67; 29th, 68; 30th, 69.
July: 7th, 12th, 70.
August: 2nd, 3rd, 4th, 70.

- Abbott, Hon. Tony** (Minister of Consumer and Corporate Affairs; Minister of State for Small Business)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:5-46; 50:17-29
Competition
Competition Board, and policy advocate, preventing abuse of power, 49:10-1
Legal jurisdiction, transferring from criminal law to civil review, 49:9-13, 43-4
Mergers, 49:12, 39-41, 43-5; 50:27-8
Policy legislation, U.S., comparison with, 49:6, 27-8, 43-4
Farm products, marketing boards, competition legislation, effect, 49:17, 33-7, 42
- Achilles, Mr. D.A.** (Chairman, Competition and Combines Investigation Committee, National Automotive Trade Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:39-40, 47-50, 55-6
- Adam, Mr. Hugh** (Acting Executive Director and National Standardization Director, Standards Council of Canada)
Standards Council estimates, 1977-1978, 33:10-1, 16-24
- Affleck, Mr. D.** (Legal Counsel to the Committee)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:24, 35-49, 54-9, 63-7, 85-6, 90-2, 115, 126-8; 52:16-7, 22, 46-8, 56-9, 73, 95-6, 111-9; 53:7-13, 18-9, 29-36; 54:14-6, 20-5, 44, 51, 57-61, 70-7, 92-4, 109-10; 57:11, 19-20, 37-40, 47-9, 64-5, 69-73, 90-1, 102-16; 58:13-9, 29-37; 59:13-6, 39, 50-1, 69, 73-5, 84-5, 91-2, 98-104, 111-7, 122-8, 134, 145; 63:15-6, 20, 26-7, 40-3, 49-50, 55-61; 64:19; 65:12-5, 21, 29-39, 43; 66:11-5, 19-20, 27, 31; 67:32-5, 43-5, 58, 69, 80-8; 68:8-11, 15-6, 23; 69:15-22, 31-3, 44
- Agriculture**, *see* Farm products; Federal Business Development Bank—Loans
- Air transport**, *see* Competition—Industries regulated by public agencies; Metric Conversion Program
- Aircraft**
STOL aircraft (de Havilland), DHC-6 twin Otters, DHC-7 (DASH 7's), 21:6, 8, 10-1, 14-21, 24, 26-7; 24:22-3, 26-8; 38:10, 17-20, 24
Trident, developing, PAIT grant, 38:27
Water bombers, CL-215, 21:9
See also Canadair Limited; Defence equipment
- Aircraft industry**
Assistance, 38:27
See also Canadair Limited; de Havilland Aircraft of Canada Limited
- Alberta**, *see* Canada Deposit Insurance Corporation—Claims; Metric Conversion Program—Provinces
- Aluminum wiring**, dangers, safe use standards, 33:17-20, 22-5
- Anderson, Mr. Hugh** (Comox-Alberni)
Farm Improvement Loans Bill, 48:20-3, 30, 38-40
Metric conversion program, costs, 13:33
Provinces, legislation, 15:57; 16:8-9, 19, 23
Small businesses loans, program, 3 year extension, 48:38-40
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 44:20
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 13:32-3, 39-40; 15:56-8; 16:8-9, 18-23
Transportation industry, metrification program, 15:57-8; 16:18
- Andre, Mr. Harvie** (Calgary Centre)
Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 2:8-11, 25
Deposit insurance, limit of \$20,000, individual depositors, 2:8-11, 25
- Andres, Mr. Bill** (Lincoln)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:87-92
- Ansley, Mr. R.H.** (President, Commonwealth Construction Limited, Employers' Council of British Columbia)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 63:43-4, 59-62
- Anti-dumping Tribunal**
Appeals, caulking compounds, 1973 decision, rescinded, 37:5-7
Commissioners, increasing, 37:8
Estimates, 1977-1978, 37:4-13
Investigations, procedures, role of National Revenue Department, time taken, 27:26-7; 37:4-5, 7-12
Investigations, workers launching complaints, 37:12-3
Staff, 37:4-5, 7
See also Footwear industry—Policy; Tariff Board
- Anti-Inflation Board**
Car insurance, rates, 9:13-4, 17-9
Insurance Company of British Columbia, reductions, rollbacks, etc., 9:18
Complaints *re* price increases, 32:18-9
Computer services, costs, 9:16
Estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:5-38
Estimates, 1977-1978, 32:6-25; 45:4-31
Finance minister, responsibility for, 9:30
Firms, groups and persons affected, increase, 9:6-7
Food prices, impact on, 9:9-11, 33, 37
Investigations, B.C. cedar, price increase, 31:16-7
Investment, effect on, 32:20; 47:8, 13
Investment, incentives, credits, exemptions, 9:26-7
Non-controlled industries, exemplary effect on, 9:11
Oil products, refineries, profit reduction, 9:22
Public confidence in, 9:7-8, 17, 34-5
Public relations, seminars, etc., 9:7; 45:5, 16-7
Staff, salaries, 9:6, 15-6, 29, 33-4; 32:10-3; 45:17-20
Wage settlements, 9:8; 32:7-9, 15-7
Agreements voluntarily within guidelines, 9:37-8; 32:13
Manitoba frontier teachers, rollback, 9:25
Provincial agencies, payments for fines imposed, federal sharing, 26:6, 23-4
St. Boniface Hospital, Winnipeg, 9:23-6
See also Appendices; Consumer price index—Decrease
- Anti-Inflation Program**
Administrator
Appeals to cabinet against decisions of, 6:6
Authority, issuing orders affecting employers and employees, 6:6, 16-7, 22
Cases referred, decisions, comparison to AIB rulings, 6:6-8, 11-2, 17-21, 25-6, 28; 45:29-30
Consumer groups, appealing to, 31:22-3
Estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:5-31
Estimates, 1977-1978, 31:7, 16-7, 22-3
Expenditures, to October 1976, 6:8, 10, 18
National revenue minister, responsibility for, 6:13, 19-20, 24
Recoveries of excess payments and fines, funds collected, 6:8, 10, 26; 32:9
Role, conduct of investigations, relationship to AIB, 6:6-7, 12, 15-7, 23-5
Staff, salaries, professional and special services, 6:7-9, 11, 13-4, 22-3, 29-30
Wage settlements, consideration of historical relationships, 6:15; 31:7

Anti-Inflation Program—Cont.

- Advertising campaign, possible overlapping expenditures between Finance and Consumer and Corporate Affairs Departments, 7:5-9, 20; 9:35-6
- Appeal tribunal, appeals submitted, 6:6
- Appeal tribunal, justice minister, responsibility for, 9:30
- Appeals, procedure, 9:38
- Bank profits and services, guidelines, impact on, 9:14-5
- Corporation profits, 9:20-3; 46:34-7
- Dividend payments, 32:9-10
- Government expenditures, affecting, 45:27-8
- Housing, land costs, 9:21-3
- Post-control period, policy, 9:29-30; 19:14-5; 47:19-22
 - Consultation with administrator, 6:31
 - Public sector, 45:20-3
 - Renegotiating contracts, 6:27-8
 - Rolled back wage settlements reverting to original contract, preventing by retroactive legislation, 9:30-3; 32:11, 13-4, 21-2; 45:30-1
- Price increases, advance notice, greater than production costs, firms disclosing excess revenue, 45:23-5
- Price increases, advance notice, profit margins, 32:9, 17-9
- Professional fees and income, 9:23; 32:10; 45:7-16; 46:9-10, 29-30
- Provincial support, programs, Que., withdrawing, 19:14; 34:6-7
- Regulatory agencies, implementing guidelines, CRTC, hydro commissions, 9:19-20
- Success, comparison to U.S. policy of no controls, 9:8-9, 27-9, 36-7; 32:20-1, 24-5; 40:27; 47:10-1
- Termination date, 34:6-7; 45:18, 25-6; 46:7-8, 36; 47:7-10, 22
- Wage increases, guidelines, basic protection factor, 6:12-3
- Wage increases, unit labour costs, measuring, 32:7, 14-5

Appendices

- Anti-Inflation Board
 - Documents concerning employees at St. Boniface General Hospital and Frontier School Division, 10A:1-3
 - Pepin, Hon. Jean-Luc, estimates, 1976-1977, supplementary (B), statement, 9A:1-23
 - Progress report, March 1977, 32A:1-16
- Begin, Hon. Monique, national revenue estimates, 1977-1978, statement, 31A:1-9
- Competition policy, briefs
 - Abitibi Paper Company Ltd., *et al*, 66A:1-95
 - Agriculture federation, 50A:1-8
 - Armstrong, Prof. D.E., *et al*, 59A:180-260
 - Automotive Trades Association, 67A:32-85
 - Bankers' Association, 67A:1-31
 - Bar Association, 52A:77-129
 - Bell Canada, 67A:86-126
 - Bertrand, Mr. Robert J., statement, 69A:173-9
 - Canadian Labour Congress, 57A:1-21
 - Canadian Pacific, 54A:22-52
 - Chamber of Commerce, 50A:69-92
 - Construction Association, 52A:1-29
 - Consumers' Association, 63A:1-52
 - Dominion Dairies Limited, 58A:22-32
 - Egg Marketing Agency, 57A:28-72
 - Employers' Council of B.C., 63A:53-7
 - Grocery products manufacturers, 59A:1-25
 - Correspondence with Dr. Lawrence Skeoch, 59A:26-8
 - Hemens, Mr. H.J., Macdonald, Mr. W.A., *et al*, class actions, etc., 69A:1-172
 - Horticultural Council, 54A:60-3
 - Imperial Oil Limited, 59A:261-343
 - Independent business federation, 64A:1-27
 - Independent Petroleum Association, 53A:1-31
 - Insurance Bureau, 68A:1-66

Appendices—Cont.

- Competition policy, briefs—Cont.
 - International Air Transport Association, 54A:1-21
 - Investment Dealers Association, 52A:30-47
 - Manufacturers' Association, 50A:9-68
 - National Farmers Union, 54A:53-9
 - Nova Scotia Agriculture and Marketing Department and Marketing Board, 57A:22-7
 - Ontario Agriculture and Food Minister Newman, 65A:1-8
 - Ontario agriculture federation, 57A:73-81
 - Ontario Christian farmers federation, 54A:64-71
 - Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, 57A:82-6
 - Ontario Milk Marketing Board, 58A:1-21
 - Petroleum Association, 66A:96-143
 - Retail Council, 52A:48-76
 - Stanbury, Prof. W.T., and Prof. G.B. Reschenthaler, 59A:29-179
 - Turkey Marketing Agency, 57A:87-93
- Deposit liabilities insured by CDIC and Quebec Deposit Insurance Board, 3A:2
- Export Development Corporation, insurance and loans-related policy holders, list, 42A:1-18; 43A:1-16
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, government amtds., 22A:1-4
- Federal-provincial relations, established programs financing, fiscal arrangements, etc., tables, 23A:1-21
- Federal-provincial relations, financial impact of EPF and extended health care services, table, 23A:22
- Finance estimates, 1977-1978, answer to question by Mr. Stevens, 46A:1
- Metric conversion program
 - Baxter, Mr. E.E., bulk grain handling industry committee, representatives, 17A:1, 3
 - Baxter, Mr. E.E., conversion calculations in grain trade, document, 13A:1-2
 - Marchand, Hon. Len, statement, 12A:2-9
 - McIsaac, Mr. Clifford J., telegram from Sask. minister of agriculture *re* replacing acres with hectares, 15A:1-2
 - Metric Commission, dual labelling, policy, 14A:1-3
 - Statistics Canada, affidavits made by Messrs. Irving E. Altman and Gerald Snyder, 11A:1-6

Arab countries, see Trade—International boycotts

Arbuckle, Mr. R.W. (Assistant Deputy Minister, Systems and Planning, Taxation, National Revenue Department)
National revenue estimates, 1977-1978, 27:32-3

Armstrong, Dr. D.E. (Faculty of Management, McGill University)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:63-84, 88-105
See also Appendices—Competition policy

Assistance Plan, see Federal-provincial relations—Cost sharing programs

Atkinson, Mr. Roy (National Farmers Union)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:66-90

Atomic energy, CANDU reactors, India, nuclear co-operation
termination, compensation for companies affected, 11:20-1; 38:5-6

Auditor General, see Finance—Exchange Fund Account; Statistics Canada—Financial management

Automotive industry, Canada-U.S. agreement, trade deficit, study, 38:32-3; 46:26-7

Baillie, Mr. J.C., Q.C. (Tory, Tory, DesLauriers and Binnington, Investment Dealers Association of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:39-47

Baker, Mr. George (Parliamentary Secretary to Minister of National Revenue)
Export Development Bill (insurance contracts), 43:19-22
Federal Business Development Bank estimates, 1977-1978, 18:28-31
Finance estimates, 1977-1978, 46:19-22
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:25-8
National revenue estimates, 1977-1978, 27:24-5
Winter works program, capital projects fund, 46:19-20

Baker, Mr. Walter (Grenville-Carleton)
Point of order—minister, absence, tabling document not required by House, 11:13-4
Statistics Canada, confidential data, private use by staff, correspondence, tabling, 10:11, 20-6

Balance of international payments

Compensatory funds, Witteveen fund, 40:7-9, 16-8, 24, 30; 51:23-5; 56:17
Deficit, 26:16
Surplus, 19:23-4
See also Trade

Balfour, Mr. Jim (Regina East)

Anti-dumping Tribunal estimates, 1977-1978, 37:8-11
Anti-inflation program, advertising campaign, 7:7-9
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:106-9; 54:45-6
Debt, public and private, 8:4-7
de Havilland Aircraft of Canada Limited, sales, employing agents, 21:8, 21-3
Economic conditions, GNP, 8:16-8
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:7-9; 8:4-7, 15-8
Finance estimates, 1977-1978, 40:19-22
Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:18-22
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 21:5-8, 21-4; 38:5-10, 30-3
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:39-42
Tariff Board estimates, 1977-1978, 39:18-23
Tourist industry, deficit, 38:6-9

Bank Act

Decennial revision, Economic Council study, 30:5-7, 18-20
See also Combines Investigation and Bank Acts Bill; IAC Limited

Bank for International Settlements, annual report, floating exchange rate, etc., 56:4-8, 16

Bank of Canada

Bank rate, decrease, 19:9-10, 19
Effect on consumer loans, 7:9-11
Head office, new building, 46:10-1; 47:4-7
See also Bonds; Debt, Public; Dollar; Finance—Exchange Fund Account

Banks and banking

Competition, Continental Bank of Canada, effecting, 61:28-30
Competition legislation, effect on implementing monetary policy, etc., 67:7-11, 24-5, 29-30, 51-3

Banks and banking—Cont.

International, supervising, 56:16-7
See also Anti-Inflation Program; Bank for International Settlements; Continental Bank of Canada Bill; Deposit insurance; Federal Business Development Bank; IAC Limited; International Bank for Reconstruction and Development; World Bank

Barewal, Mr. B.S. (Assistant Director, Research and Analysis Branch, Foreign Investment Review Agency)
Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:27

Barker, Mr. P.A. (General Director, Textiles and Consumer Goods, Industry, Trade and Commerce Department)
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:30-1

Batt, Mr. H.G., Q.C. (Associate General Counsel, Imperial Oil Ltd.)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:119-27, 135-40, 146

Baxter, Mr. E.E. (Chairman, Canada Grains Council Metric Committee and Sector 6A.01, Bulk Grain Handling Industry, and Executive Director, Canadian Grain Commission)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:10-3, 28-36, 57-9, 63-4, 69
See also Appendices—Metric conversion program

Begin, Hon. Monique (Minister of National Revenue; Minister of National Health and Welfare)

Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:5-6, 13-30
Anti-inflation program, administrator, responsibility for, 6:13, 19-20, 24
Income tax
Charitable organizations, 31:9-10, 19
Deductions, child care expenses, 27:32; 31:22
Returns, T-4's, issuing separate form to spouse, 27:14-5, 18
National revenue estimates, 1976-1977, supplementary (D), 27:4-8
National revenue estimates, 1977-1978, 27:10-32; 31:4-22
See also Appendices

Bell Canada

Competition legislation, effect, exempting from regulated conduct provisions, 67:60-8, 70-5, 83-8
See also Appendices

Benjamin, Mr. L.G. (Regina-Lake Centre)

Grain, metrification program
Co-operatives, 17:19-20
Costs, 13:33-4
Elevators, services union, agents, 15:24-5; 17:39, 42
Metric conversion program, land surveys and titles, 15:62-3; 16:16-7; 17:20-1, 39, 51-2
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 13:33-6, 43; 15:23-5, 62-4; 16:16-8, 29-30; 17:19-21, 39-44, 51-2, 63-5, 70-2, 77-8
Transportation industry, metrification program, 13:35, 43; 17:41-3

Berlinguette, Mr. V.R. (Assistant Chief Statistician, Business

Statistics Field, Statistics Canada)
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 44:16-8, 26

Bertrand, Mr. Robert J. (Assistant Deputy Minister, Competition

Policy and Director of Investigation and Research, Consumer and Corporate Affairs Department)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:21-3, 29-30, 34-6, 40; 50:7-25, 29-31, 43-51, 58-67, 83-99, 115, 127-30; 52:28, 79-85, 96-7, 103-4, 109-10, 115-20; 53:14-7, 22-5, 32-3; 54:14-22, 26-9, 44-9, 71-3, 87, 94-102, 110; 57:41-2, 48-51, 64-76; 59:14, 37-42, 48-53, 82-6, 92, 99; 65:9-10, 21-3,

Bertrand, Mr. Robert J.—Cont.

Combines Investigation and Bank Acts Bill...—Cont.

31, 42; 66:11; 67:12-4, 25-6, 45, 63, 80, 85; 68:7-8, 19-21; 69:15, 26-41

See also Appendices—Competition policy

Bilingualism, see Education—Post-secondary; National Revenue Department**Bills, see titles of particular bills**

C-3. Canada Deposit Insurance Corporation Act amdt.

Minister of Finance

C-5. Currency and Exchange Act amdt. Minister of Finance

C-8. Financial Administration and Satisfied Securities Act amdt.
Minister of Finance

C-12. Income Tax Convention. Minister of Finance

C-18. Bretton Woods Agreements Act amdt. Minister of Finance

C-23. Statute Law (Metric Conversion) Amendment. Minister of Industry, Trade and Commerce

C-37. Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing. Minister of Finance

C-42. Combines Investigation Bank Acts amdt. (subject matter).
Minister of Consumer and Corporate Affairs

C-47. Export Development Act amdt. (insurance contracts).
Minister of Industry, Trade and Commerce

C-48. Farm Improvement Loans Act amdt. Minister of Finance

C-1001. Continental Bank of Canada. Mr. Reid

S-3. Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts amdt. Minister of Finance

Blackwell, Mr. R. (Director General, Administration, Anti-Inflation Board)

Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 45:18-20

Boire, Mr. P.C. (Executive Director, Metric Commission Canada)

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 13:29-32;
16:30-2; 17:37-43, 77-8

Boiger, Mr. C.M. (Chairman, Metric Commission Canada)

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:9-10, 24-31,
38-40, 46-8, 53-5, 60-2, 71-2, 76; 13:28-9; 14:28-9; 16:21-30;
17:29-37, 42-50, 55-6, 71-4, 79, 88

Bonds

Bank of Canada buying, distributors, used, 26:27-9

See also Debt, Public; Government—Cash requirements

Booth, Mr. R.F. (Chairman, Executive Council, Canadian Chamber of Commerce)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
50:100-2, 109-16, 120, 124-31

Brady, Mr. Frank (Director, Canadian Manufacturers' Association)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
50:76-7, 90, 98-9

Breau, Mr. Herb (Gloucester)

Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B),
9:36-8

Anti-inflation program, appeals, procedure, 9:38

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
53:21-2, 33-6; 57:67-70; 66:19-20; 69:26-9

Continental Bank of Canada Bill, 61:20-1

Economic Council estimates, 1977-1978, 30:15-9

Election as Vice Chairman, 1:7

Farm Improvement Loans Bill, 55:23-6

Federal-provincial relations, equalization payments, regional
disparity, impact, 46:20-1

Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill, 1:22

Breau, Mr. Herb—Cont.

Point of order—parliamentary secretary acting for minister,
acceptability, 5:22

Regional economic expansion, 30:16-8

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 16:26-7; 17:68-9

Brennan, Mr. M. (General Director, Transportation Industries, Industry, Trade and Commerce Department)

Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 21:27; 38:17-8,
27

Bretton Woods Agreements Bill (amdt.)—C-18. Minister of Finance

Consideration, 51:5-28; 56:4-30; 60:7

Report to House without amdt., 60:3

Britain

International Monetary Fund, loans, Canadian contribution,
51:9-11, 17-8

See also Metric Conversion Program

Broadcasting, advertising, U.S. border stations, removing tax concessions, 38:9**Brown, Mrs. Ida (National Vice President, Consumers' Association of Canada)**

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
63:14-9

Bruce, Mr. D. (Vice President, National Automotive Trade Association)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
67:54-5

Bryce commission, see Royal Commission on Corporate Concentration**Buchanan, Mr. J. (Acting Chief, Weights and Measures Division, Legal Metrology Branch, Consumer and Corporate Affairs Department)**

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:25-6;
17:65-70, 75, 84-5

Budget

Balancing, 40:25

Deficit, 34:17-9, 27, 30-2; 40:26

Burns, Mr. T.M. (Senior Assistant Deputy Minister, Operations, Industry, Trade and Commerce Department)

Industry, trade and commerce estimates

1976-1977, supplementary (B), 10:17

1976-1977, supplementary (D), 24:25-34

1977-1978, 20:8, 13; 21:7-8, 13-26

Cabinet ministers, approaching judges, 20:18-21**Caccia, Mr. C.L. (Davenport)**

Point of order—parliamentary secretary acting for minister,
acceptability, 5:9, 15-9

Cafik, Hon. Norman A. (Minister of State for Multiculturalism)

Bell Canada, competition legislation, effect, 67:71-5, 83-8

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
49:36-7; 50:12, 30-1, 36, 42-62, 67, 81-90, 94-8, 122-31; 52:23-9,
51-2, 58, 77-80, 110; 53:22-5, 31-2, 36; 54:31-3, 45, 58-60, 92-4,
114-6; 57:30-3, 38-44, 68-9, 73-6, 107-14; 58:12-4, 27-30, 41-3;
59:18, 26-8, 40-2, 53-4, 79-82, 97-102, 124-7, 138-46; 63:12-3,
30-2, 45-62; 64:26-33; 65:34-7; 66:28-30; 67:14-5, 33-5, 57-8,
71-5, 83-8; 68:12, 16-23; 69:15

Committee visitors, Britain, parliamentary delegation, 57:33-4

Committee visitors, provincial representatives, 2:4

Competition

Joint ventures, 52:23, 25-7; 53:22-4; 59:40-2

Cafik, Hon. Norman A.—Cont.Competition—*Cont.*

Offences, prosecutions, class action civil suits, 50:67; 52:28-9, 79-80; 54:45; 59:124-7; 63:30; 64:30, 32-3; 66:29-30; 69:15
Specialization agreements, 50:94-8; 52:110; 63:12-3

Election as Chairman, 1:7

Farm Improvement Loans Bill, 48:9, 25-7

Farm products, marketing boards, competition legislation, effect, 49:36-7; 50:36, 42-62, 67; 54:92-4; 57:38-44, 68-9, 73-6, 107-14; 58:12-4; 65:34-7

Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:21

Insurance estimates, 1977-1978, 35:15

Municipalities, grants in lieu of taxes, payments, Pickering, Ont., 7:23

Standards Council estimates, 1977-1978, 33:14, 19-25

Tariff Board estimates, 1977-1978, 39:16-8, 21-2

Calof, Mr. Hy (Director, Legal Services, Finance Department)

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs

Financing Bill, 28:25

Campeau Corporation, see Municipalities—Grants**Canada Deposit Insurance Corporation**

Assets, ratio to insured deposits, comparison to U.S. counterpart, 1:24-7; 2:6, 8, 21

Borrowing powers, 1:27-8; 2:24; 3:8-9

Claims, losses, 1:31; 2:5-6, 21

Commonwealth Trust Company, B.C., 1:34-5; 2:7

Payments, making when winding-up order issued, 3:21

Security Trust Company, Alta. arrangement, 1:32-3; 2:6-7, 25-6; 3:9-10

Crown corporation, status, 1:29-30; 2:17-9; 3:15-7

Fund, size, uses, 1:25-8, 30-1; 2:5-6, 17-8

Insurance Department, activities undertaken on behalf of, assessment costs, 35:5, 11

Liquidators, power to compensate, 1:32; 3:17

Loans to Que. board, 2:8

Management, alternate directors, 1:25, 28-30; 2:19-20; 3:14-5

Members, provincial institutions, Que. agreement, 1:24-5, 28, 31-2; 2:11; 3:7-8

Share capital, redemption, cancellation of dividend payments, 2:13, 17-9, 21; 3:15-7

Tax payments, auditing, 1:28, 30; 2:12

Tax payments, effect on premium rates, 2:13-7

See also Deposit insurance

Canada Deposit Insurance Corporation Bill (amdt.)—C-3. Minister of Finance

Consideration, 1:23-39; 2:4-26; 3:7-22

Clause 7, amdt. (Mr. Clarke), ruled out of order, 3:18-21

Clause 8, agreed to, on division, 3:21-2

Report to House without amdt., 3:3, agreed to, on division, 3:22

Canada-Dominican Republic Income Tax Convention Act, see Income Tax Convention Bill**Canada-Federal Republic of Germany Income Tax Agreement Act, see Income Tax Convention Bill****Canada-Morocco Income Tax Convention Act, see Income Tax Convention Bill****Canada-Pakistan Income Tax Convention Act, see Income Tax Convention Bill****Canada-Philippines Income Tax Convention Act, see Income Tax Convention Bill****Canada-Singapore Income Tax Convention Act, see Income Tax Convention Bill****Canada-Switzerland Income Tax Convention Act, see Income Tax Convention Bill****Canadair Limited, Montreal**

Aircraft, Learstar jet program, buyers using EDC financing scheme, 24:21

Aircraft, Learstar jet program, \$50 million federal loan, etc., 11:20; 20:32-3; 21:6, 10-2, 25; 24:20-2

Assets, 21:10; 24:20

Employees, 21:9

Government purchase, shares of capital stock, 24:19-20

See also de Havilland Aircraft of Canada Limited

Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill—

S-3. Minister of Finance

Consideration, 62:19-43

Clause 3, amdt. (Mr. Maine), agreed to, 62:11, 34-5

Clause 4, amdts. (Mr. Maine), agreed to, 62:11-3, 35-7

Clause 8, amdt. (Mr. Maine), agreed to, 62:13, 37

Clause 13, amdt. (Mr. Maine), agreed to, 62:13, 37

Clause 16, amdt. (Mr. Maine), agreed to, 62:13, 37

Clause 20.1, M. (Mr. Maine), agreed to, 62:13-4, 38-9

Clause 24, amdt. (Mr. Maine), 62:14, 39

Clause 28, amdts. (Mr. Maine), 62:14-6, 39-40

Clause 32.1, M. (Mr. Maine), agreed to, 62:16, 41

Clause 36, amdt. (Mr. Maine), agreed to, 62:16, 41

Clause 38, amdts. (Mr. Maine), agreed to, 62:16-8, 41-2

Report to House with amendments, 62:4-10

Canadian Labour Congress, see Economic Council**Canadian National Railways, see Venezuela—Railway construction****Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, see**

Anti-Inflation Program—Regulatory agencies

Canadian Wheat Board, see Wheat Board**Census**

Census tracts, 36:18

Commissioners, hiring by Statistics Canada, alleged political patronage, 36:19-24, 29; 38:34-9

Costs, 36:22-3

Enumeration districts, determining, 36:24

Merchandising and services, costs, accuracy of data, 36:5-7, 26-7; 44:22

Response rate, 36:16-8

Simplifying, 44:19-21

Unpublished data, special requests for, 36:24-5

1976, 1981, consultation with users, target dates for releasing information, 24:35-7, 42-4, 48; 36:18-9, 25-6

Chairman and Vice Chairman, decisions and statements

Bills, amdts.

Amending act rather than amending bill, not in order, 3:5

Beyond scope of royal recommendation, not in order, 3:4-5; 55:24

Deleting clause, not in order as proper course is to vote against clause, 60:22-3

Placing bill within jurisdiction of Parliament, no meaning, not in order, 17:86-7

Submitted to Chair, must be distributed to members, 52:58-9; 54:66

Tabling, would not be required by House, not in order, 11:17-9

Translating, 11:23-4; 52:59-60; 54:63-5; 57:6; 59:31-2; 62:43-4; 67:16-7

Estimates, technical error, 7:4-5

Minister

Absence, delegating authority to parliamentary secretary, 5:5-7, 19-25

Absence, not a point of order, 11:17

Chairman and Vice Chairman, decisions and statements—Cont.**Minister—Cont.**

- Responsibility for actions of department, 11:18
- Order of reference, expiry date, 11:30
- Parliamentary secretary, answering questions on policy, 5:6-7, 20-1
- Rulings, not debatable, 17:87
- Witnesses
 - Confining testimony to order of reference, 13:16-7
 - Obligation to answer questions betraying commercial confidentiality without permission from parties involved, not in order, 41:18-9
 - Obligation to answer questions outside responsibility, members commenting, not in order, 13:40-1; 24:29

Chalmers, Mr. N.A. (Regional Counsel, Toronto, Canadian Pacific)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:50

Chase-Casgrain, Mr. T. (Vice President, Insurance, Export Development Corporation)
Export Development Bill (insurance contracts), 42:11-7; 43:12, 20-4
Export Development Corporation estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:9-12, 18-24, 31-3

Chatelain, Mr. Rheal (Deputy Auditor General)
Currency and Exchange Bill, 56:31-42

Chile, EDC loans, 41:18, 27, 30; 42:29-30

Chipman, Mr. Julian, Q.C. (Member, Canadian Bar Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:93-8, 111, 119

Chretien, Hon. Jean (Minister of Industry, Trade and Commerce; Minister of Finance)
Aircraft, STOL aircraft, 21:6, 8, 10-1, 14-5, 19-21, 24; 24:22-3; 38:10, 17-20, 24
Automotive industry, Canada-U.S. agreement, 38:32-3
Cabinet ministers, approaching judges, 20:18-21
Canadair Limited, Montreal, aircraft, Learstar jet program, 20:32-3; 21:6, 9-12, 25; 24:20-2
Census, commissioners, hiring by Statistics Canada, 38:34-8
Conflict of interest, public servants, outside activities, guidelines, 10:11
de Havilland Aircraft of Canada Limited, and Canadair, purchase, future plans, study, 21:5-6, 9, 13, 15-6, 18-9, 23; 38:20-1
Export Development Corporation, insurance and guarantees, ceiling, raising, 24:7-18, 24
Footwear industry, 20:10-1, 15-9, 29, 31; 38:30
GATT, negotiations, 20:5-6, 23-5; 38:26
Industry, trade and commerce estimates
1976-1977, supplementary (B), 10:13-9
1976-1977, supplementary (D), 24:6-24
1977-1978, 20:4-37; 21:4-28; 38:6-39
Marine Industries Limited, Poland, contract for 4 vessels, 38:21-4
Shipbuilding, international competition, countermeasures, 38:21-3, 34
Statistics Canada, confidential data, private use by staff, 10:7-11, 20-3
Correspondence, tabling, 10:10-1, 20-3
Textile and clothing industry, competitive position, 10:15-8; 20:15-6
Textile and clothing industry, import quotas, new quotas, 10:13-5, 18; 20:11-2, 23; 38:28-31
Tourist industry, deficit, countermeasures, 38:7-9

Clark, Mr. D.H. (Assistant Director, Federal-Provincial Relations, Finance Department)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:28-30, 35
Finance estimates, 1977-1978, 46:21

Clarke, Mr. Bill (Vancouver Quadra)

- Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 32:22-4
- Bretton Woods Agreements Bill, 51:7-9, 27-8
- Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:33-5; 2:4-6; 3:7-8, 13-4, 18
- Canada Deposit Insurance Corporation, claims, losses, 1:34-5; 2:5
- Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill, 62:21-9, 34
- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:40-2; 52:13-8; 53:13-7, 30-2; 57:9-12; 58:23-6; 59:25-6; 63:14-7
- Currency and Exchange Bill, 56:33-5; 60:16-8, 24-5
- Deposit insurance, limit of \$20,000, individual depositors, 3:18
- Deposit insurance, premium payments, 2:4-5
- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:25-7
- Finance estimates, 1977-1978, 34:21-5
- Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:24-6
- Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 38:26-30
- Inflation, factors, 32:22-3
- Insurance estimates, 1977-1978, 35:15-6
- International Monetary Fund, 51:9
- National revenue estimates, 1977-1978, 31:19-21
- Petroleum industry, competition legislation, effect, 53:13-4
- Point of order—parliamentary secretary acting for minister, acceptability, 5:16-7
- St. Lawrence Seaway, debt, 51:27-8

Clarry, Mr. John H.C., Q.C. (Chairman, Special Committee on the Combines Investigation Act, Canadian Bar Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:87-119

Clermont, Mr. Gaston (Gatineau)

- Anti-dumping Tribunal, estimates, 1977-1978, 37:5-8
- Anti-dumping Tribunal, investigations, 27:26-7; 37:5-7
- Anti-Inflation Board
 - Car insurance, rates, 9:13-4
 - Estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:11-6
 - Estimates, 1977-1978, 32:15-9; 45:9-12, 29-30
- Anti-inflation program, 19:14-5; 31:7, 22-3; 34:6-7; 45:9-12, 29-30
- Administrator estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:15-8
- Bank of Canada, bank rate, decrease, 7:9-11
- Bretton Woods Agreements Bill, 56:10-1, 15-9
- Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 2:6-8, 20-1; 3:8-22
- Canada Deposit Insurance Corporation, claims, losses, 2:6-7
- Canadair Limited, Montreal, 11:19-20; 21:9-11, 25
- Census, commissioners, hiring, 36:23-4; 38:39
- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:27-30; 50:6-9, 114-8; 54:24-6, 40-4, 73-6, 100-2, 109-10, 116, 120-1; 57:12-3, 70-3; 58:15-9, 33-6; 59:14-7, 22, 91-2, 112-5, 126-7, 132-4; 64:6-10, 38-9; 65:20-2; 66:13-5; 67:15-7, 68-70, 79-81; 68:8-11, 19-20; 69:19-23
- Competition, industries regulated by public agencies, monitoring, air transport agreements, exempting, 54:24-6
- Competition, mergers, 50:8-9; 57:12-3; 58:15-9; 64:9, 39; 67:69; 68:10-1, 19-20
- Continental Bank of Canada Bill, 61:9-14, 26-8
- Currency and Exchange Bill, 56:36-42; 60:25-7
- Deposit insurance, premium payments, limit of \$20,000, 2:7; 3:9, 18-9
- Dollar, exchange rate, 26:14-5
- Education, post-secondary, bilingualism programs, 25:19
- Export Development Bill (insurance contracts), 42:14-7
- Export Development Corporation estimates, 1977-1978, 41:10-3, 34
- Farm Improvement Loans Bill, 55:10-5, 19-20
- Federal Business Development Bank, estimates, 1977-1978, 18:12-6
- Federal Business Development Bank, loans, 18:14-6

Clermont, Mr. Gaston—Cont.

- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 23:14-8; 25:18-20; 28:19-30
- Finance estimates
 - 1976-1977, supplementary (B), 7:9-12
 - 1976-1977, supplementary (D), 26:13-6, 23-4
 - 1977-1978, 19:12-5, 26-7; 34:6-8, 25-8; 40:6-9, 16, 22-30; 46:12-5, 37-8; 47:5, 11-5
- Finance, Exchange Fund Account, 56:36-7, 40-2
- Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:8-10
- Income tax, life insurance proceeds, 46:12-5, 37-8; 47:5
- Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (B), 10:13-4; 11:19-21
- Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:9-12, 36-7; 21:8-12, 25-6; 38:11-5, 34, 39-41
- Insurance estimates, 1977-1978, 35:9-13
- International Monetary Fund, 40:6-8, 24, 29
- National revenue estimates, 1976-1977, supplementary (D), 27:8-9
- National revenue estimates, 1977-1978, 27:25-33; 31:4-7, 22-3
- Point of order—parliamentary secretary acting for minister, acceptability, 5:17-8, 25-6; minister absent, tabling document not required by House, 11:17; translation of document, 11:23-4; 62:43-4; order of reference, expiry date, 11:29
- Standards Council estimates, 1977-1978, 33:11-3
- Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:42-5, 58, 62; 36:23-6
- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:28-30, 50-2
- Tariff Board estimates, 1977-1978, 39:9-14
- Textile and clothing industry, import quotas, 10:13-4; 20:11
- Tourist industry, 38:39-41
- Unemployment countermeasures, 34:26-7

Clifford, Mr. R.J. (Vice President, Industrial Relations, Employers' Council of British Columbia)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 63:46-9, 55, 60-1

Cohen, Miss Diane, see Economic conditions—Gross national product**Cohen, Mr. M.A. (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal Provincial Relations Branch, Finance Department)**

- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:22-3
- Finance estimates, 1977-1978, 34:21-5

Collenette, Mr. David (York East)

- Aircraft, STOL aircraft, 24:26-8
- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:18-21
- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:15-9
- Finance estimates, 1977-1978, 40:16-9
- Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:25-9
- International Monetary Fund, 40:18
- Jamaica, loan of \$25 million, 7:18-9
- Student loans, 7:16

Combines Investigation and Bank Acts Bill—C-42, (subject matter).

- Minister of Consumer and Corporate Affairs
- Consideration, 32:11-2; 49:5-46; 50:6-131; 52:6-120; 53:4-37; 54:7-121; 57:6-116; 58:4-43; 59:6-146; 63:5-63; 64:4-42; 65:4-44; 66:4-31; 67:5-89; 68:4-23; 69:4-44; 70:48-82
- Reports to House (retaining support staff), 33:3; (final, with recommendations), 70:4-82

Competition

- Bid-rigging, 59:35
- Competition Board
 - And policy advocate, establishing, 49:10
 - Appealing decisions to cabinet or courts, establishing appeal tribunal, 49:11-2; 50:26, 69-70, 86-7, 108, 119-20, 124-5;

Competition—Cont.**Competition Board—Cont.**

- Appealing decisions to cabinet or courts...—Cont.
 - 52:19, 88, 96-7, 111, 114; 53:32-4; 59:7, 15-9, 22-4, 33, 58-9, 108-9, 135-6; 63:7; 64:6, 30-1; 66:6, 16; 67:6, 20, 23, 26, 38, 60, 75-6; 68:10; 69:6-7, 39-40; 70:22, 32, 34-5
- Interpretative rulings, issuing, 70:17-8
- Membership, qualifications, 49:44; 50:70, 74, 81-2, 107; 52:69, 87, 97-8, 113-4; 53:31-2; 54:42-3; 57:22-3; 58:30-1; 59:15, 32-3, 97; 63:7; 64:6, 20-1; 66:27; 67:13, 81-2; 70:31
- Orders, applying for, policy advocate presenting *prima facie* case, 50:82-6, 116-7, 130-1; 52:69-70, 77-9; 70:20-1, 30
- Power abuse, preventing, 49:11; 59:14; 67-6, 18-9; 69:6
- Using courts instead, 53:9-12, 17-8, 29-30, 34-7; 54:36, 39-40, 49, 53, 60-2; 68:17-9; 69:39, 42
- Witnesses, right to appear before, 63:7, 15, 24-7, 30-1; 70:33
- Deregulating, 52:6-9, 13-4, 16-7, 32-5; 63:27-8; 67:81
- Export exemptions and international agreements, 52:90-1; 59:61; 63:9; 70:35-6
- Industries regulated by public agencies, monitoring by policy advocate, 49:6, 16-7, 25-6; 50:19; 52:91, 108-9; 54:36-7, 46-7, 59; 58:19-20; 59:62; 63:9; 64:4-5, 15-6, 23-7; 66:7, 28-9; 68:12; 70:15, 23-7
- Air transport agreements, exempting, 54:7-33; 70:24-6
- Crown corporations, exempting, 65:16-8; 68:6
- Provincial tribunals, giving policy advocate right to appear before, 54:36, 46; 59:33
- Securities industry, exempting, 52:37, 39-40, 52-8, 60
- See also Bell Canada; Farm products—Marketing boards; Insurance companies; Petroleum industry
- Industrial and intellectual property, orders *re* patents, trade marks, etc., 52:89, 112-3; 53:11-2; 58:9-11, 41-2; 70:43-4
- Inquiries, board members attending examination of witnesses, 59:116-8
- Inquiries, Competition Policy Advocate making information available to private plaintiff, 52:115
- Interlocking management and directorships, 52:37, 41-4, 61-2; 54:37; 59:34, 61-2; 66:25; 70:44
- International conspiracies, 50:8-9, 78-9; 52:37, 47-52, 60-1; 70:50-1
- Investigations
 - Ministerial control over, 67:12-5, 34; 70:18-9
 - Report and evidence obtained, ensuring confidentiality, 52:91, 115-6; 59:27; 69:6; 70:48-9
 - Seizing documents, solicitor-client privilege, restricting power of advocate, 59:33, 53-4; 67:21-2, 25-6, 33; 69:6; 70:27-9
 - Computer data, 67:35; 70:27-9
- Joint ventures, 52:22-7, 30-2, 45-7; 53:5, 22-4; 59:33-4, 37-42, 50-2, 111-2; 68:11; 70:37
- Legal jurisdiction, transferring from criminal law to civil review, 49:9-13, 42-4; 50:69; 53:8, 13, 20-1, 27; 54:59; 57:8, 15-6, 18; 59:59, 106-7; 63:6; 68:4; 70:50
- See also above Competition Board—Using courts
- "Market", defining, 52:98-100; 53:15; 54:57-9; 58:8; 59:39, 50-1, 112, 114
- Mergers, approving and prohibiting, factors considered, etc., 49:12, 39-41, 43-5; 50:8-12, 25, 107-12, 120-1; 52:10-1, 21-2, 88-9, 95, 100-1, 108; 53:8, 12; 54:37, 49-51, 79; 57:9, 12-5, 31; 58:8-9, 15-9; 59:40, 56-7, 71, 81, 107, 110-2, 143; 63:8, 23; 64:5, 9, 39-40; 66:13-6; 67:19, 22, 69; 68:14-5, 20-1; 69:39-40; 70:36-40, 59
- Advance rulings, board providing, 50:26-7, 75, 123; 52:89, 95, 100, 105-8; 66:10-1; 70:39
- Defining, 53:9, 15-6; 54:49; 58:27-30; 59:37-9, 112; 64:39; 67:34-5; 68:10-1, 19-20; 70:36-7
- Horizontal mergers, 20% threshold test, 50:27-8, 79, 88, 121; 59:92-3, 98-9; 66:21-2; 67:38-9; 70:37

Competition—Cont.

Mergers, approving and prohibiting, factors considered, etc.—*Cont.*
Number, since 1945, 50:122, 124

See also Foreign Investment Review Agency and *see also above*
Joint ventures

Monopolies and joint monopolies, 49:12-3, 30-3, 43; 50:8, 18-21, 23-4, 29-30, 69, 73, 77-8, 88-91, 103, 106, 113-5, 119-22, 127-30; 52:9-10, 18-9, 23-4, 27, 63-5, 74-5, 89, 117-20; 53:17, 24-5; 54:37, 42; 58:35-6; 59:8-9, 24-5, 34, 57-8, 63-5, 83, 85-7, 98-102, 107, 113, 144-6; 63:8, 12, 16-7, 21-3; 64:10, 12, 20, 38-9; 66:6-7, 10, 13-4, 23; 67:7-8, 10-1, 37, 39, 50, 53-4, 57-8, 74, 79-81, 85-8; 68:16; 70:40-2

Offences, prosecutions

Class-action civil suits and substitute actions, 49:15-6; 50:14-7, 66-7, 69, 80-1, 108, 125-6; 52:28-9, 65, 70-4, 79-80, 82-4, 90, 101-3; 53:19-21; 54:35, 37, 43-5; 57:20-1, 113; 58:23, 32-3, 37-8; 59:7, 35, 59-61, 89-92, 107, 119-27; 63:9-10, 29-32; 64:5, 10, 12, 28-33, 40-2; 65:40; 66:8-11, 19-20, 29-30; 67:7; 69:5-37; 70:54-7

Damages, paid by defendant, deducting from income tax, 52:103-4, 117

Damages, recovering, 70:58

Fines, convictions, 59:60, 75-7

Sentences, making convictions carry prison terms for corporate executives, 57:8-9, 18-9

Policy legislation

Administrative costs, 49:23-4, 30; 59:19-21; 67:76-7; 69:20-1, 34-6

Constitutionality, 52:91; 53:19; 54:48-9, 68; 59:7; 67:6, 11-2, 27; 68:5-6, 8-9; 69:8; 70:59

Enforcing, 57:7-11, 15-6, 19-21, 31-3

European countries, comparison with, 67:31-3

Organizations and individuals appearing, briefs submitted, list, 70:73-82

See also Appendices

Preamble, 49:38-9; 50:12-4, 65-6; 52:92-5; 53:28; 54:38-9, 56-7, 67, 108-20; 59:66-70, 128; 63:6, 15-6; 68:13; 70:16

Provinces, consulting, 49:28-30; 69:41, 43

Stage 2, preparation, advisory committees, Skeoch-McDonald report, references to, 49:7-9, 16, 20-4, 28; 50:6-7, 69, 71, 73-4, 80, 82, 84, 103, 106; 52:11, 16, 28; 54:108-9; 57:54, 69; 59:9, 58-9, 106, 128, 141; 63:39-40; 64:9, 35; 65:41; 66:6-7, 13-4, 16, 21, 27-8; 67:7, 60; 69:5, 40-1; 70:10-3, 15

United States, comparison with, 49:6, 27-8, 43-4; 52:35, 43, 46-7, 77; 54:20-4, 50-1; 57:70; 59:139-40; 63:20; 64:5, 16; 66:11-2, 20-3; 67:23, 43; 69:11-3, 20-2

Wording, ambiguity of clauses, 68:13-7, 21-3

Price discrimination and differentiation, 49:14-5, 19-20; 50:24-5, 31, 69, 72-3, 87, 107, 112-4, 117-8; 52:27-8, 65, 76-7, 81-2, 84-5, 89-90; 58:9, 38-40; 59:9-12, 82-4, 103, 109-11, 115-6, 129-34; 64:5, 16-7, 34-5; 66:7, 17-8; 67:37-8, 41-5, 51-2, 56-8; 70:12-3, 47-8, 51-3

Pricing, loss leader selling, 70:12

Pricing, parallel pricing, 52:75-6, 80-1; 54:17; 64:38

Specialization agreements, 50:8-9, 21-3, 79-80, 92-9, 112; 52:90, 110, 112; 59:34, 61, 114-5, 142-3; 63:9, 12-3; 66:7; 70:45-7

Tariffs and other trade barriers, reducing, power of board to recommend, 49:39-40; 50:9-12, 28-9, 76; 70:59-60

See also Banks and banking; Gasoline—Service stations; Investment; Labour unions; Small businesses

Competition Bill, *see* Combines Investigation and Bank Acts Bill

Computers, data, *see* Competition—Investigations

Conflict of interest

Public servants, outside activities, guidelines, 10:11

See also Export Development Corporation

Connell, Mr. J.P. (Deputy Minister, Customs and Excise, National Revenue Department)

National revenue estimates, 1976-1977, supplementary (D), 27:5-6

National revenue estimates, 1977-1978, 27:16-7, 22-7; 31:8-9, 14-5

Connery, Mr. E. (President, Canadian Horticultural Council)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:90-106

Conrad, Mr. James (Director, Legislative Affairs, Canadian Federation of Independent Business)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 64:4-42

Consolidated Computer Incorporated, *see* Finance—Securities

Construction industry

Economic importance, 52:7

Foreign competition, 52:20-1

Standardizing units, 33:16-7

See also Appendices—Competition policy

Consumer and Corporate Affairs Department, *see* Anti-Inflation Program—Advertising campaign

Consumer Packaging and Labelling Act, amended, *see* Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill

Consumer price index

Computation method, difference between implicit price index, 24:48-52, 62

Decrease, AIB taking credit, 9:8-10, 20, 27-9, 33; 32:7, 17

Forecasts, 9:36; 40:19-20; 45:5-7, 26-7, 29; 46:8-9

See also Dollar

Consumer protection

Class action suits, legislation, *see* Combines Investigation and Bank Acts Bill, subject matter; Competition—Offences

See also Metric Conversion Program—Monitoring

Consumers, *see* Anti-Inflation Program—Administrator

Continental Bank of Canada Bill—C-1001. Mr. Reid

Consideration, 61:9-30

Clause 2, amdt. (Mr. Reid), agreed to, 61:13

Clause 7, amdt. (Mr. Reid), agreed to, 61:14-5; agreed to, 61:15

Clause 8, amdt. (Mr. Reid), agreed to, 61:15-7; agreed to, 61:17-8

Clause 9, amdt. (Mr. Reid), agreed to, 61:18-20

Clause 12, amdt. (Mr. Reid), agreed to, 61:21-3

Clause 15, amdt. (Mr. Reid), agreed to, 61:23-6; agreed to, 61:26; agreed to, 61:26; agreed to, 61:26-7

Report to House with amdt., 61:4-5

Co-operatives, *see* Metric Conversion Program

Corporate and Labour Unions Returns Act

Amending, 11:5-6

Reports, delay in tabling, 11:4-6

Corporations

Concentration, *see* Royal Commission on Corporate Concentration

Directorships, interlocking, *see* Competition; IAC Limited

Mergers and monopolies, *see* Competition

Reporting procedures, releasing more information, 57:8-11

Cote, Mr. Florian (Richelieu)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:66

- Coulombe, Mr. Gerard** (Assistant Director, Personal and International Tax Division, Finance Department)
Income Tax Convention Bill, 4:11-32
- Craddock, Mr. W.** (Member of the Executive, Manitoba Farm Bureau)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 15:70
- Credit unions**, *see* Deposit insurance
- Crosbie, Mr. John C.** (St. John's West)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:15-21; 23:24-7
Health services, cost sharing agreement, new formula, 23:24-7
Income tax, provincial revenues from, government guaranteeing, 22:15-8, 20-1
- Crosby, Mr. R.E.** (Director, Finance, Personnel and Administration, Finance Department)
Finance estimates, 1977-1978, 40:21
- Crown corporations**
Securities taken, discharge, 1:14-6
See also Competition—Industries regulated by public agencies
- Currency and Exchange Bill** (amdt.)—C-5. Minister of Finance
Consideration, 5:5-26; 56:30-42; 60:7-28, agreed to, on division, 28
Clause 2, amdt. (Mr. Kaplan), agreed to, 60:5, 7-8
Clause 3, amdt. (Mr. Kaplan), agreed to, 60:21
Clause 5, agreed to, on division, 60:28
Clause 5, amdt. (Mr. M. Lambert), not in order, 60:22-3
Report to House with amdts., 60:3-4
- Customs tariff**
Flaxseed, and other agricultural products, transferring to *ad valorem* rates, 20:12-4
General preferential tariff, ineligibility of textiles, 10:16-7
See also General Agreement on Tariffs and Trade; National Revenue Department; Television sets; Transportation industry—Metrification program
- Damov, Mr. Daniel** (President and Chief Executive Officer, Insurance Bureau of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 68:4-22
- Darling, Mr. Stan** (Parry Sound-Muskoka)
Anti-Inflation Board, investigations, B.C. cedar, price increase, 31:16-7
Farm Improvement Loans Bill, 55:12-4
National revenue estimates, 1977-78, 31:13-7
- Daudlin, Mr. Robert** (Kent-Essex)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:110-1
- Davidson, Mr. D.L.H.** (Assistant Deputy Minister, Legislation, Taxation, National Revenue Department)
National revenue estimates, 1977-1978, 27:14-5; 31:16, 22
- Davidson, Mr. Roy M.** (Senior Deputy Director of Investigation and Research, Consumer and Corporate Affairs Department)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:19-20, 31, 39-42; 50:20-7, 31, 117-22, 130; 52:16-9, 23, 35, 45-62, 105-8, 112-3, 118-9; 53:12-6, 23-6; 58:16-21, 28-42; 59:11-2, 16-7, 26-9, 69-72, 93, 99-102, 110-5, 120-3, 127, 133-4, 138-46; 63:24-5, 38-9, 44-53, 60; 64:20, 27; 65:7-8, 17-8, 33, 40-2; 66:14-5; 67:8-14, 33, 57, 62, 69, 86; 68:6, 11; 69:22, 26
- D'Avignon, Mr. G.R.** (Chairman, Anti-dumping Tribunal)
Anti-dumping Tribunal estimates, 1977-1978, 37:4-12
- Davis, Mr. T.S.** (Secretary-Treasurer, Canada Deposit Insurance Corporation)
Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:30; 3:8-10
- Debt**, Public, 19:7, 20-2; 26:5, 11, 25-7, 30; 47:12-3, 18-9
Amount in marketable and Canada savings bonds, 26:24, 26, 29
And private, obligations to foreigners, *see* Finance—Capital borrowing abroad
And private, 1970-1975, 8:4-7, 16
Applying for IMF loan, 51:19-20
Bank of Canada acquiring, effect on inflation, 26:19-23; 34:33-4
- Defence equipment**, aircraft, Buffalo, weight modification, sales, 21:8
- de Havilland Aircraft of Canada Limited**, Downsview, Ont.
And Canadianair, purchase, future plans, returning to private sector, study (Golden report), 11:19-20; 20:32; 21:5-6, 9, 12-3, 15-6, 18-9, 23-4; 38:20-1
Audit, accounting methods, issuing statements, 21:13-4, 17-8, 21, 26
Employees, 21:10, 25
Grants, loans, government contributions, 21:6-7, 10, 26-8
Sales, employing agents, guidelines, 21:8, 21-3, 27
Sales, profits, net worth, 21:6-9, 16-7, 19, 27
See also Aircraft—STOL
- De Melto, Mr. Dennis** (Director, Manufacturing Branch, Consumer and Corporate Affairs Department)
Combines Investigation and Bank Act Bill (subject matter), 50:12-4, 28-9; 52:32, 48-50, 61; 54:18, 29-30, 46-50, 62, 76, 87-8, 97-100, 117; 57:31, 40-1, 89-91, 96, 103; 59:38, 51, 118, 143-6; 63:40-2; 64:38-9; 67:63-5
- Demers, Yves** (Duvernay)
Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:13-4
Bretton Woods Agreements Bill, 51:13-5
Federal Business Development Bank, estimates, 1977-1978, 18:21-4
Federal Business Development Bank, loans, 18:21-3
Finance estimates, 1977-1978, 34:19-21, 32-3
Income tax, inequalities, 31:17-9; 34:20
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 38:21-4
Marine Industries Limited, Poland, contract for 4 vessels, 38:21-3
National revenue estimates, 1977-1978, 31:17-9
- Deposit insurance**
Credit unions, CDIC agreements to provide liquidity, 2:23-4
Credit unions, Que. plan, 2:23-4
Inspection of institutions, facilities, 1:24; 3:7
Liabilities
All institutions, 2:22-3
Assets falling short of, exposure rate, 3:7-9
See also Appendices—Deposit liabilities
Limit of \$20,000, individual depositors, comparison to U.S., 1:34-5; 2:8-11, 21, 25; 3:18-21
Premium payments, 2:4, 24; 3:21-2
Maximum rate, 3:9
Rebates, 1:25-6; 2:4-6, 14, 16-7; 3:12-3
Reduction, formula, 2:7, 20-1
Provinces not requiring, 2:12
See also Canada Deposit Insurance Corporation; Canada Deposit Insurance Corporation Bill
- de Puyjalon, Mr. Henry** (President, Canadian Construction Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:6-25, 31-5
- Developing countries** (third world)
Canadian loans, forgiving, MacEachen proposal, 51:11
Relations with, Economic Council study, 30:5

Developing countries (third world)—Cont.

World Bank fund, 56:27-8

See also Balance of international payments—Compensatory funds

Dickson, Mr. Arch (President, National Automotive Trade Association)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:36, 42-58

Divisions recorded, Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, amendments negated, 17:5-9**Doctors**, by province, ratio to population, studies, 23:21-3, 29-30**Dodge, Mr. D.** (Director General, Economic Research Branch, Anti-Inflation Board)

Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:22

Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 32:14-5; 45:30

Dollar, exchange rate, 51:20-1; 56:20

Bank of Canada, bank rate, lowering, effect, 19:8-11

Capital borrowing abroad, government and private sector, effect, 19:13; 60:18-20

Decline, effect on economy and CPI, 8:7-9, 22-3; 19:25-6; 26:7-8, 15-8; 60:12-5

Establishing a fixed rate, 19:11, 13-4; 56:21

New York company granting "AA" rating to Que., impact, 26:14-5

See also Finance—Exchange Fund Account; Trade—Competition

Douglas Mr. Crawford (Bruce-Grey)

Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:22-5

Doyle, Mr. W.V. (Executive Director, Marketing Division, Ministry of Agriculture and Food, Province of Ontario)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter) 65:37-8

Dupras, Mr. Maurice (Parliamentary Secretary to Minister of Energy, Mines and Resources)

Canadian and British and Foreign Insurance Companies Act Bill, 62:24

Economic conditions

Annual *Economic Review*, tabling, 40:9

Economic Council, studies, evaluation, 30:6, 12-6, 20-3, 26-7

Forecasts, 19:15-8, 26; 26:16, 18-9

Analyzing consumer demand, 30:8-11

Gross national product, forecasts, 8:16-8, 20-1; 34:16-9, 29; 40:8

For 1977, Cohen, Miss Diane, 8:17

For 1977, OECD "draft" report, 8:9-11, 16

Summit meetings, London, May 1977, 40:6, 18-9; 46:6

Economic Council

Canadian Labour Congress withdrawal, effect on work, 30:6-8, 20-1

Econometric model, 30:6

Estimates, 1977-1978, 30:4-27

Influence, competition from other research organizations, 30:23-5

Staff, 30:5

Studies, selecting priorities, 30:11

See also Bank Act—Decennial revision; Developing countries—Relations with; Economic conditions; Finance—Financial markets; Regional economic expansion; Social security programs—Income maintenance

Education**Post-secondary**

Bilingualism, making assistance conditional upon language requirements, 7:17-8

Bilingualism programs, attitude of Parti Quebecois government, 25:19

Education—Cont.**Post-secondary—Cont.****Cost sharing agreement**

Government contribution, \$111 million error in 1976-1977, 22:18-9

New formula, contributions, provisions for out-of-province students, 22:23-5; 25:5-9, 11, 13-4, 18-20, 23-6

See also Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Financing Bill

Foreign students, paying extra fees, exempting, 25:12-3, 16

Government playing national role, 25:9-12, 14-8, 20-2, 25-6

Immigration regulations, new arrangements for student visas, foreign professors, 25:15

Eldon, Dr. W.D.R. (Senior Advisor, Government Relations Division, Corporate Affairs Department, Imperial Oil Ltd.)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:109-18, 123-4, 132, 137-44

Elzinga, Mr. Peter (Pembina)

Statistics Canada estimates, 1977-1978, 44:23

Employer associations, see Labour unions**Estimates**, dollar items, see Export Development Corporation—Insurance; Loans and credits—Uncollectable loans**European Economic Community** (Common Market), trade with, trade mission meetings, 20:9; 38:11-3**Excise and sales taxes**

Uncollectable debts owed to Crown, written-off, 27:5-6

See also Gasoline

Export Development Bill (insurance contracts)—C-47. Minister of Industry, Trade and Commerce

Consideration, 42:7-33; 43:5-40, agreed to, on division, 43

Report to House without amdt., 43:3

Export Development Corporation

Borrowing from private market, 42:24-6; 43:14

Conflict of interest, 41:17

Earnings, 1976, 43:11

Estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:6-19, 23-4, 29-34

Estimates, 1977-1978, 41:4-34

Insurance and guarantees, 41:4-5, 20-2; 42:17, 23-4; 43:12-3

Ceiling, raising to \$2.5 billion, 24:6-19, 23-4, 29-30; 41:24-6, 32-3; 42:7, 16-7, 30-3; 43:37-8, 40

Companies insured, liabilities, degree of concentration, etc., 24:23, 31-2, 34; 42:8-9, 11-6; 43:22, 24

Losses, 24:12-4

Loans, 41:12-3, 17-8, 34; 43:10-2, 14-6, 24-6, 39-40

Criteria, credit ratings, rescheduling payments, etc., 41:5-11, 13-7, 22-3, 27-32; 42:14, 26, 28-9; 43:9-10, 17-8, 27-30, 34-9

Interest rates, 42:26-8; 43:25

Made under authority of Canadian government, 43:32-3

Small businesses, 41:12; 43:30-1

Under \$1 million, 43:31-2

Regional Economic Expansion Department, co-ordinating with, 43:34-5

Role, competing with banks, 42:20-3

Role, not authorized to act as trading agency, 24:32-4

See also Appendices; Canadair—Aircraft; Chile; Fisheries; Forest industry—Newfoundland; Jamaica; Trade—International boycotts; Venezuela—Caracas

Eyre, Mr. Francis (Director, Saskatchewan Association of Rural Municipalities)

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 16:4-17, 23-7

Fairweather, Mr. Gordon L. (Fundy-Royal)

- Education, post-secondary, government role, 25:9-12
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 23:31-5; 25:9-13, 26; 28:18-9

Falkenberg, Mr. Howard (Vice President, Unifarm)

- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 15:56-7, 66

Farm improvement loans

- Average size, 48:18-9
- Banks, refusing, 48:22, 33-5, 38
- Interest rate, 48:6-9, 14; 55:7-11
- Limit of \$75,000, 48:6, 15-6, 19-20, 23
- Losses, government guarantee to \$1.55 billion, 48:6, 17, 21-2, 29-30, 36
- Provincial programs, conflict with, 48:15, 35
- Since 1975, 48:33

Farm Improvement Loans Bill (amdt.)—C-48. Minister of Finance

- Consideration, 48:5-41; 55:6-27
- Clause 4, amdt. (Mr. Jelinek), not in order, 55:4-5, 22-4
- Report to House without amdt., 55:3

Farm products

- Marketing boards, competition legislation, effect, 49:17, 33-7, 41-2; 50:33-67; 52:50; 54:67-106; 57:16-7, 23-5, 34-77, 79-115; 58:4-8, 11-5, 20-6, 33-7; 65:4-16, 18-43; 66:18; 67:71; 70:12, 24-5
- See also* Appendices—Competition policy

Farmers, see Metric Conversion—Consultation; Metric Conversion Program**Federal Business Development Bank**

- Auditing fees, arrangement with Price Waterhouse, 18:33-4
- Authorized capital, total assets, 18:29, 33
- Directors, 18:5
- Funds source, using private market, 18:12
- Government liabilities, debentures issued, 18:24
- Interest rates, 18:8
- Loans
 - Agricultural, 18:21
 - Ceilings, maximum lent by branches, 18:10-1, 22, 25
 - Outstanding, losses, doubtful accounts, 18:6-7, 14-6
 - Provincial breakdown, *see below* Provinces
 - Refusals, reasons given to applicant, 18:25-6
 - Regional branches, processing efficiency, inspection system, 18:21-3, 25
 - Venture capital, equity buying, participating with other banks, 18:11-2, 26-7
- Management and counselling services, increase, 18:13-4, 17-21, 28-32
- Organization, structure, 18:6-7, 9
- Provinces, services rendered, co-operation with development agencies, 18:16-21, 29-31
- Role, competitor, lender of last resort, 18:8-10, 18-9, 27
- Staff, use of lawyers, salaries, 18:7-8, 27-8, 30-2, 34

Federal-provincial conferences

- Metric conversion program, April 1976, references to, 15:40-1; 16:19
- Finance ministers, Dec. 6-7/76, agenda, fiscal transfer payments, guaranteed revenue, 7:17; 8:18-9
- Industry ministers, Mar. 21/77, 20:5, 7
- Tourism ministers, December 1976, 38:7

Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, expiring, 7:17; 22:5**Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs**

- Financing Bill—C-37. Minister of Finance**
- Consideration, 22:5-40; 23:4-40; 25:4-27; 28:16-30

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established...—Cont.

- Clauses 6, 10, 20, 27, 28, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 42, 44, 49, 51, 52, 53, 57, schedule A, amdts. (Mr. Clermont), agreed to, 28:19-28
- Report to House with amdts., 28:3-8
- See also* Appendices

Federal-provincial relations

- Cost sharing programs, established programs financing proposals, 8:19-20; 22:8
- Assistance Plan, excluded, 23:7-8
- Consultation with provinces, 23:4-5, 11, 14-5, 24-6; 28:17-8
- Government contribution, formula, tying to GNP increase, 22:7, 31-4; 23:17; 28:20-2
- Legislation, lack of review mechanism, 22:32; 23:25
- Opting out arrangements, termination notice, Que. abatement reduced, 22:8; 23:25, 30
- Overpayment, recovery, 22:8, 20; 28:23
- Provincial revenues effect, 22:38-40; 23:11-3
- Transitional adjustment payment, 28:20
- See also* Education—Post-secondary; Health services—Cost sharing
- Decision-making, input from Parliament, 28:21
- Equalization payments, 7:6; 19:7; 26:6, 13-4
- Formula, including 50% of non-renewable resource revenue, 22:5-6, 12-7, 26-30, 34-8
- Regional disparity, impact on, 22:21-6; 46:20-1
- Regional variation in cost of living, considering, 28:16-9, 28-9
- See also* Newfoundland
- Fiscal arrangements
 - Consumption taxes, reciprocal collection agreements, 22:8
 - New arrangements, *see references generally in debate on* Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill
 - Provincial taxes and fees, 28:22-4, 27-8
 - Tax collection agreements including Y.T. and N.W.T., 22:6, 11
 - Tax points, transferring to provinces, 8:18-9; 22:7, 18, 32-3, 36-7; 23:12-3, 28; 28:26
 - Transfer payments, 7:6; 8:14-5; 19:7
 - Corporate dividends tax, decrease in provincial share, 7:6; 8:12-3; 22:7
 - Public utilities income tax, 7:6; 8:13-4; 19:7
 - See also* Federal-provincial conferences
- Revenue stabilization program, floor provision *re* natural resource revenue, 22:6, 19; 28:19
- See also* Appendices

Finance

- Capital borrowing abroad, government and private sector, 19:18-22; 26:11-3, 15-7; 34:12-4; 56:13-6; 60:18-20
- See also* Dollar
- Exchange Fund Account
 - Assets, valuation changes, 3 year averaging period, 60:16-8, 21
 - Auditor General's report, changing wording, reporting to minister, 56:31-42; 60:21-8
 - Gold, empowering to lend, 60:7-8
 - Reserve currencies, 60:15-6
 - Transactions, November-December 1976, Bank of Canada support of dollar, 19:8-10; 26:6-7; 60:9-12
 - See also* Currency and Exchange Bill
- Financial markets, Economic Council study, 30:5
- Foreign exchange reserves, adequacy, U.S. comparison, 19:24-5
- Government borrowing power, 26:30-2
- Monetary and fiscal policy, setting 5 year target, 40:22; 56:6-7
- See also* Banks and banking—Competition legislation
- Securities taken by Crown, Consolidated Computer Incorporated, 10:19; 38:16-7

Finance—Cont.

- Securities taken by Crown, discharge, 1:14-23
- Review by Parliament, 1:15-22
- "Security", defined, 1:16-7, 19
- See also Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill

Finance Department

- Administration, costs, 19:6
- Estimates
 - 1976-1977, supplementary (B), 7:4-23; 8:4-26
 - 1976-1977, supplementary (D), 26:4-33
 - 1977-1978, 19:5-27; 34:4-34; 40:4-31; 46:4-39; 47:4-22
- See also Appendices
- Offices, Place Bell Canada, 46:10-1
- Staff, salaries, 19:6; 40:20-1
- See also Anti-Inflation Program—Advertising campaign

Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill (amdt.)—

- C-8. Minister of Finance
- Consideration, 1:14-23
- Clauses 1, 2, agreed to, on division, 1:23
- Report to House without amdt., 1:4, agreed to, on division, 1:23

Fisheries, export market, EDC activity, 43:20-2**Fisheries improvement loans**

- Average size, 48:18-9
- Interest rate, 48:6-9, 14; 55:7-11
- Limit of \$75,000, 48:6, 15-6, 19-20, 23
- Losses, government guarantee to \$80 million, 48:6, 17, 21-2, 29-30, 36

Fisheries Improvement Loans Act, see Farm Improvement Loans Bill**Flaxseed, see Customs tariff****Fletcher, Mr. T.R.G. (Assistant Deputy Minister, Tourism, Industry, Trade and Commerce Department)**

- Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 38:39-41

Food prices, see Anti-Inflation Board**Footwear industry**

- Assistance, 20:28-31
- Policy, import competition, study by Anti-dumping Tribunal, 20:10-1, 15-9, 25; 38:30

Foreign Claims Commission, payments to, 7:5**Foreign Investment Review Agency**

- Administration, processing of applications, follow-up procedures, 29:6-10
- Competition legislation, effect, 50:74-5, 107; 52:104-6, 116-7, 58:17, 31; 59:16-9, 21-2; 64:35-6; 66:16; 70:38-9
- Estimates, 1977-1978, 29:5-27
- Investment, foreign, effect on inflow, 29:10-2, 19-20, 22
- Mandate, 29:5, 12
- Quarterly bulletins, directed to potential investors, 29:7
- Reviewable acquisition and new business cases, approvals, rejections, decision-making criteria, 29:5-6, 8-9, 11-2, 14-6, 18-9, 21-2
- Staff, salaries, 29:7-8, 24-7
- See also Investment, foreign

Forest industry

- Fires, CL-215 water bomber, see Aircraft
- Newfoundland, Labrador Linerboard Limited, Stephenville, closing, EDC insurance policies, 43:19-20

Foster, Mr. M.B. (Director, Government Finance Division, Finance Department)

- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:11-6

Foster, Mr. M.B.—Cont.

- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:9-10, 25

France, see International Monetary Fund**Frazee, Mr. R.C. (President, Canadian Bankers' Association)**

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:6-13, 18-35

Friesen, Mr. Peter (Faculty of Management, McGill University)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:65-6, 74

Garland, Mr. H.E. (Assistant Deputy Minister, Operations, Taxation, National Revenue Department)

- National revenue estimates, 1976-1977, supplementary (D), 27:7-9
- National revenue estimates, 1977-1978, 27:12-3, 30; 31:6-7, 11-2, 19-21

Gas Inspection Act, see Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill**Gasoline**

- Excise tax, 10¢ per gal., refunds, 47:16-8
- Service stations, small independent operators, competition legislation, effect, 59:129-34; 67:36-58
- See also Appendices

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

- Anti-dumping code, 27:28
- Negotiations, 34:4-5; 38:26; 46:25-6
- Ambassador to U.S., J.H. Warren, appointed as Canadian co-ordinator, 46:5-6
- Consulting with provinces and private industry, 20:4-6, 13; 46:4-5, 24-5
- Orderly marketing agreements, 56:17-9
- Protection against subsidized imports, 20:22-5
- See also Competition—Tariffs; International Monetary Fund—Exchange rate system

Gilbey, Mr. W.G. (Secretary-Manager, Grain Services Union, C.L.C.)

- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 15:10-40

Gillies, Mr. James (Don Valley)

- Bretton Woods Agreements Bill, 51:18-22

Gingras, Mr. G. (Chairman, Canada Deposit Insurance Corporation)

- Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:23, 28-35; 2:4-26; 3:9, 15, 21-2

Gold, see Finance—Exchange Fund Account; International Monetary Fund**Golden report, see de Havilland Aircraft of Canada Limited****Goodale, Mr. Ralph (Parliamentary Secretary to President of the Privy Council)**

- Grain elevators, staff, remuneration request, 15:16-9
- Metric conversion program, farmers, 12:44-5
- Metric conversion program, provinces, legislation, 15:45-6
- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:41-6; 15:16-9, 31-2, 44-7; 17:17-8, 29, 60, 76-7, 82-3, 88

Gordon, Mr. J.P. (President, The Steel Company of Canada Limited)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 66:4-8, 26-7

Government, cash requirements, for 1977-1978, reducing dependency on Canada savings bonds, 40:21-2**Government departments, boards, agencies and commissions, see Anti-Inflation Program—Regulatory agencies; Metric Conversion Program; Statistics Canada—Consultant services**

Government expenditures, 56:6-7

And revenues, difference greater than anticipated in May 25/76
budget, 8:21-2, 25-6

Parliamentary control over, difficulties in understanding estimates,
7:19-21; 26:10-1

Reducing, 19:22-3

See also Anti-Inflation Program

Grain

Income stabilization fund, statistics, collection, 44:16-8

See also Customs tariff

Grain, metrification program, 12:75; 13:26-7; 15:53; 17:60, 81, 83, 85

Co-operatives, 17:19-20

Costs, long-term savings, 12:32-6, 55-9; 13:33-4, 41-3; 15:20-1, 58,
61, 67; 16:30-2

Elevators, services union, agents, compensating, consultation with,
15:10-6, 22, 24-9, 33-9, 70; 16:31; 17:39, 42, 58-9

Selection as program leader, 12:56-8

Wheat Board, effect on trade, use of dual measurements, 13:23-4,
32-9, 41-3; 15:32-3, 51-2; 17:51-2, 57-9, 80-2

See also Appendices—Metric conversion; Metric Commission—
Consultation; Transportation industry

Grain elevators

Staff, commission into hours of work (Gunn), 15:17-8, 39

Staff, remuneration request for processing LIFT applications, 15:12,
16-9, 23, 70

See also Grain, metrification program

Gravelle, Mr. Pierre (Assistant Deputy Minister, Health Programs
Branch, National Health and Welfare Department)

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs
Financing Bill, 23:10-1, 16-7, 23, 30, 34-40

Gray, Hon. Herb (Windsor West)

Anti-dumping Tribunal estimates, 1977-1978, 37:11-3

Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 45:23-6

Combines Investigation and Bank Act Bill (subject matter),
50:25-8, 36-7; 52:32-5, 41-4, 68-72, 80-4, 99-103; 63:22-7, 40-2,
50-2; 64:27-32; 65:26-9; 66:20-2, 30; 67:20-3, 33, 56-7; 69:10-7

Competition

Deregulating, 52:32-5

Interlocking management, 52:41-4

Mergers, 50:25-8; 52:100-1; 63:23; 66:21-2; 67:22

Offences, prosecutions, class-action civil suits, 52:70-2, 82-4,
101-3; 64:28-32; 69:10-7

Farm Improvement Loans Bill, 55:26-7

Finance estimates, 1977-1978, 46:27-30

Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:22-4

Metric conversion program, packaging and labelling, 12:23-6;
14:8-10

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:23-6; 14:8-10

Gray, Mr. Robert (Director, Personnel and Administrative Services,

Cominco Limited, Employers' Council of British Columbia)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
63:50-1, 57

Guerin, Mr. A.M. (Assistant Deputy Minister, Industrial
Development, Industry, Trade and Commerce Department)

Industry, trade and commerce estimates

1976-1977, supplementary (B), 10:18-9

1976-1977, supplementary (D), 24:20-2

1977-1978, 20:18-9, 32; 21:11

Gunn commission, see Grain elevators—Staff**Halchuk, Mr. D.N.** (Officer, Transportation Industries, Industry,
Trade and Commerce Department)

Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 21:6-7

Hall, Mr. A.E. (President, Manitoba Farm Bureau)

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 15:42-59, 65-6

Hamilton, Hon. Alvin (Qu'Appelle-Moose Mountain)

Metric conversion program, farmers, 15:34-5, 41, 69-71; 17:23-4, 58

Metric conversion program, land surveys and titles, 12:21-2; 15:7-9,
40; 17:57-60, 82

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:21-2, 58-9;

15:7-9, 32-5, 40-1, 69-71; 17:23-6, 40-1, 57-60, 70, 76-83, 87-8

Hamilton, Hon. William M. (President and Chief Executive Officer,
Employers' Council of British Columbia)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
63:33-63

Hammond, Mr. R.M. (General Director, Financial Services Branch,
Industry, Trade and Commerce Department)

Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 38:5-6

Hammond, Mr. R.M. (Assistant Superintendent, Insurance
Department)

Insurance estimates, 1977-1978, 35:12

Handfield-Jones, Mr. S.J. (Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy
and Economics Analysis Branch, Finance Department)

Finance estimates, 1977-1978, 34:31

Hannam, Mr. Peter (President, Ontario Federation of Agriculture)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
57:78-80, 87-116

Harris, Mr. H.E., Q.C. (Legal Counsel, Ontario Federation of
Agriculture; Solicitor, Ontario Milk Marketing Board)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
57:86-9, 110-3; 58:14-5, 34

Harris, Mr. J.J. (Metric Co-ordinator, Canada Grains Council)

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 13:26-7, 34-6

Hart, Mr. T. (Immediate Past President, Saskatchewan Urban
Municipal Association)

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 16:5-8, 12-8, 21,
26

Health services, cost sharing agreement

Extended health care services program, home care, new proposals,
22:8; 23:5-6, 20, 31-8; 28:20

New formula, contributions, maintaining national standards, etc.,
23:5, 8-11, 15-31, 37-9; 28:25-6

See also Appendices—Federal-provincial relations;

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established
Programs Financing Bill

Hees, Hon. George (Prince Edward-Hastings)

Finance estimates, 1977-1978, 34:9-12

Hegen, Mr. J.R. (Assistant Vice President, Corporate Planning and
Development, Export Development Corporation)

Export Development Bill (insurance contracts), 42:9, 29-30; 43:30-1

Hemens, Mr. H.J. (Consultant, Dupont of Canada Ltd.)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 69:21,
29, 34

See also Appendices—Competition policy

Herbert, Mr. Hal (Vaudreuil)

Point of order—translation of document, 11:24

Herschorn, Mr. Martin (Solicitor, Agriculture and Marketing
Department, Province of Nova Scotia)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
57:36-43, 49-51

- Hill, Mr. H.** (Member, Nova Scotia Marketing Board)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:34-5, 41-7
- Hong Kong**, *see* Income tax—Double taxation avoidance
- Hnatyshyn, Mr. Ray** (Saskatoon-Biggar)
Point of order—minister, absence, tabling document not required by House, 11:10-2
- Hodgson, Mr. J.S.** (Deputy Minister, Taxation, National Revenue Department)
National revenue estimates, 1976-1977, supplementary (D), 27:6-9
National revenue estimates, 1977-1978, 27:29; 31:11-3
- Hood, Dr. William C.** (Associate Deputy Minister, Finance Department)
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:10; 8:5-9, 22-3
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:20-30
- Horner, Hon. J.H.** (Minister without Portfolio; Minister of Industry, Trade and Commerce))
Grain, metrification program, costs, compensation, 12:32-5, 58-9; 13:41-3
Grain, metrification program, Wheat Board, effect on trade, 13:36-9, 41-3
Metric conversion program, land surveys and titles, 12:36, 47-51, 61, 74-6; 13:31; 16:7-8, 10
Metric conversion program, packaging and labelling, 14:21
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:31-68, 73-6; 13:31, 36-44; 14:21-9; 16:6-11
- Hospital insurance**, new cost sharing agreement, *see* Health services
- Hospital Insurance and Diagnostic Services Act**, repealing, 23:29, 34
- Housez, Mr. V.J.** (Chairman of the Board of Grocery Products Manufacturers of Canada; President and Chief Executive Officer, Standard Brands Canada Limited)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:21
- Housing**
Starts, measures to increase, using as an unemployment countermeasure, 34:27-8
See also Aluminum wiring; Anti-Inflation Program
- Howarth, Mr. G.** (Commissioner, Foreign Investment Review Agency)
Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:5-27
- Howie, Mr. J. Robert** (York-Sunbury)
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 36:12-6
- Hughes, Mr. G.C.** (Director, Canadian Manufacturers' Association; Vice President, Dominion Textiles)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:72-3, 83-5, 94-5
- Hull**, *see* Municipalities—Grants
- Humphrys, Mr. R.** (Superintendent, Insurance Department)
Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:23-35; 2:10-24; 3:7-10, 14-7
Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill, 62:19-42
Insurance estimates, 1977-1978, 35:4-17
- Huntington, Mr. Ron** (Capilano)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:18-20, 38-41; 50:10-3, 28-30, 33-5, 52-3, 65-6, 70-4, 86-91, 95-8, 108-10, 127-31; 52:10-2, 37-40, 50-2, 58-60, 73-7, 92-5, 113-6; 53:5-8, 26-30; 54:17-22, 38-9, 77-80, 88-9, 93, 104-9, 118-20; 57:14-8, 35-7, 55-7, 85-7; 58:11-4, 28-32, 40-3; 59:10-3, 11-4, 13-5, 16-7, 18-9, 20-1, 21-2, 22-3, 23-4, 24-5, 25-6, 26-7, 27-8, 28-9, 29-30, 30-1, 31-2, 32-3, 33-4, 34-5, 35-6, 36-7, 37-8, 38-9, 39-40, 40-1, 41-2, 42-3, 43-4, 44-5, 45-6, 46-7, 47-8, 48-9, 49-50, 50-1, 51-2, 52-3, 53-4, 54-5, 55-6, 56-7, 57-8, 58-9, 59-60, 60-1, 61-2, 62-3, 63-4, 64-5, 65-6, 66-7, 67-8, 68-9, 69-70, 70-1, 71-2, 72-3, 73-4, 74-5, 75-6, 76-7, 77-8, 78-9, 79-80, 80-1, 81-2, 82-3, 83-4, 84-5, 85-6, 86-7, 87-8, 88-9, 89-90, 90-1, 91-2, 92-3, 93-4, 94-5, 95-6, 96-7, 97-8, 98-9, 99-100, 100-1, 101-2, 102-3, 103-4, 104-5, 105-6, 106-7, 107-8, 108-9, 109-10, 110-1, 111-2, 112-3, 113-4, 114-5, 115-6, 116-7, 117-8, 118-9, 119-120, 120-1, 121-2, 122-3, 123-4, 124-5, 125-6, 126-7, 127-8, 128-9, 129-130, 130-1, 131-2, 132-3, 133-4, 134-5, 135-6, 136-7, 137-8, 138-9, 139-140, 140-1, 141-2, 142-3, 143-4, 144-5, 145-6, 146-7, 147-8, 148-9, 149-150, 150-1, 151-2, 152-3, 153-4, 154-5, 155-6, 156-7, 157-8, 158-9, 159-160, 160-1, 161-2, 162-3, 163-4, 164-5, 165-6, 166-7, 167-8, 168-9, 169-170, 170-1, 171-2, 172-3, 173-4, 174-5, 175-6, 176-7, 177-8, 178-9, 179-180, 180-1, 181-2, 182-3, 183-4, 184-5, 185-6, 186-7, 187-8, 188-9, 189-190, 190-1, 191-2, 192-3, 193-4, 194-5, 195-6, 196-7, 197-8, 198-9, 199-200, 200-1, 201-2, 202-3, 203-4, 204-5, 205-6, 206-7, 207-8, 208-9, 209-10, 210-1, 211-2, 212-3, 213-4, 214-5, 215-6, 216-7, 217-8, 218-9, 219-120, 220-1, 221-2, 222-3, 223-4, 224-5, 225-6, 226-7, 227-8, 228-9, 229-130, 230-1, 231-2, 232-3, 233-4, 234-5, 235-6, 236-7, 237-8, 238-9, 239-140, 240-1, 241-2, 242-3, 243-4, 244-5, 245-6, 246-7, 247-8, 248-9, 249-150, 250-1, 251-2, 252-3, 253-4, 254-5, 255-6, 256-7, 257-8, 258-9, 259-160, 260-1, 261-2, 262-3, 263-4, 264-5, 265-6, 266-7, 267-8, 268-9, 269-170, 270-1, 271-2, 272-3, 273-4, 274-5, 275-6, 276-7, 277-8, 278-9, 279-180, 280-1, 281-2, 282-3, 283-4, 284-5, 285-6, 286-7, 287-8, 288-9, 289-190, 290-1, 291-2, 292-3, 293-4, 294-5, 295-6, 296-7, 297-8, 298-9, 299-100, 300-1, 301-2, 302-3, 303-4, 304-5, 305-6, 306-7, 307-8, 308-9, 309-110, 310-1, 311-2, 312-3, 313-4, 314-5, 315-6, 316-7, 317-8, 318-9, 319-120, 320-1, 321-2, 322-3, 323-4, 324-5, 325-6, 326-7, 327-8, 328-9, 329-130, 330-1, 331-2, 332-3, 333-4, 334-5, 335-6, 336-7, 337-8, 338-9, 339-140, 340-1, 341-2, 342-3, 343-4, 344-5, 345-6, 346-7, 347-8, 348-9, 349-150, 350-1, 351-2, 352-3, 353-4, 354-5, 355-6, 356-7, 357-8, 358-9, 359-160, 360-1, 361-2, 362-3, 363-4, 364-5, 365-6, 366-7, 367-8, 368-9, 369-170, 370-1, 371-2, 372-3, 373-4, 374-5, 375-6, 376-7, 377-8, 378-9, 379-180, 380-1, 381-2, 382-3, 383-4, 384-5, 385-6, 386-7, 387-8, 388-9, 389-190, 390-1, 391-2, 392-3, 393-4, 394-5, 395-6, 396-7, 397-8, 398-9, 399-100, 400-1, 401-2, 402-3, 403-4, 404-5, 405-6, 406-7, 407-8, 408-9, 409-110, 410-1, 411-2, 412-3, 413-4, 414-5, 415-6, 416-7, 417-8, 418-9, 419-120, 420-1, 421-2, 422-3, 423-4, 424-5, 425-6, 426-7, 427-8, 428-9, 429-130, 430-1, 431-2, 432-3, 433-4, 434-5, 435-6, 436-7, 437-8, 438-9, 439-140, 440-1, 441-2, 442-3, 443-4, 444-5, 445-6, 446-7, 447-8, 448-9, 449-150, 450-1, 451-2, 452-3, 453-4, 454-5, 455-6, 456-7, 457-8, 458-9, 459-160, 460-1, 461-2, 462-3, 463-4, 464-5, 465-6, 466-7, 467-8, 468-9, 469-170, 470-1, 471-2, 472-3, 473-4, 474-5, 475-6, 476-7, 477-8, 478-9, 479-180, 480-1, 481-2, 482-3, 483-4, 484-5, 485-6, 486-7, 487-8, 488-9, 489-190, 490-1, 491-2, 492-3, 493-4, 494-5, 495-6, 496-7, 497-8, 498-9, 499-100, 500-1, 501-2, 502-3, 503-4, 504-5, 505-6, 506-7, 507-8, 508-9, 509-110, 510-1, 511-2, 512-3, 513-4, 514-5, 515-6, 516-7, 517-8, 518-9, 519-120, 520-1, 521-2, 522-3, 523-4, 524-5, 525-6, 526-7, 527-8, 528-9, 529-130, 530-1, 531-2, 532-3, 533-4, 534-5, 535-6, 536-7, 537-8, 538-9, 539-140, 540-1, 541-2, 542-3, 543-4, 544-5, 545-6, 546-7, 547-8, 548-9, 549-150, 550-1, 551-2, 552-3, 553-4, 554-5, 555-6, 556-7, 557-8, 558-9, 559-160, 560-1, 561-2, 562-3, 563-4, 564-5, 565-6, 566-7, 567-8, 568-9, 569-170, 570-1, 571-2, 572-3, 573-4, 574-5, 575-6, 576-7, 577-8, 578-9, 579-180, 580-1, 581-2, 582-3, 583-4, 584-5, 585-6, 586-7, 587-8, 588-9, 589-190, 590-1, 591-2, 592-3, 593-4, 594-5, 595-6, 596-7, 597-8, 598-9, 599-100, 600-1, 601-2, 602-3, 603-4, 604-5, 605-6, 606-7, 607-8, 608-9, 609-110, 610-1, 611-2, 612-3, 613-4, 614-5, 615-6, 616-7, 617-8, 618-9, 619-120, 620-1, 621-2, 622-3, 623-4, 624-5, 625-6, 626-7, 627-8, 628-9, 629-130, 630-1, 631-2, 632-3, 633-4, 634-5, 635-6, 636-7, 637-8, 638-9, 639-140, 640-1, 641-2, 642-3, 643-4, 644-5, 645-6, 646-7, 647-8, 648-9, 649-150, 650-1, 651-2, 652-3, 653-4, 654-5, 655-6, 656-7, 657-8, 658-9, 659-160, 660-1, 661-2, 662-3, 663-4, 664-5, 665-6, 666-7, 667-8, 668-9, 669-170, 670-1, 671-2, 672-3, 673-4, 674-5, 675-6, 676-7, 677-8, 678-9, 679-180, 680-1, 681-2, 682-3, 683-4, 684-5, 685-6, 686-7, 687-8, 688-9, 689-190, 690-1, 691-2, 692-3, 693-4, 694-5, 695-6, 696-7, 697-8, 698-9, 699-100, 700-1, 701-2, 702-3, 703-4, 704-5, 705-6, 706-7, 707-8, 708-9, 709-110, 710-1, 711-2, 712-3, 713-4, 714-5, 715-6, 716-7, 717-8, 718-9, 719-120, 720-1, 721-2, 722-3, 723-4, 724-5, 725-6, 726-7, 727-8, 728-9, 729-130, 730-1, 731-2, 732-3, 733-4, 734-5, 735-6, 736-7, 737-8, 738-9, 739-140, 740-1, 741-2, 742-3, 743-4, 744-5, 745-6, 746-7, 747-8, 748-9, 749-150, 750-1, 751-2, 752-3, 753-4, 754-5, 755-6, 756-7, 757-8, 758-9, 759-160, 760-1, 761-2, 762-3, 763-4, 764-5, 765-6, 766-7, 767-8, 768-9, 769-170, 770-1, 771-2, 772-3, 773-4, 774-5, 775-6, 776-7, 777-8, 778-9, 779-180, 780-1, 781-2, 782-3, 783-4, 784-5, 785-6, 786-7, 787-8, 788-9, 789-190, 790-1, 791-2, 792-3, 793-4, 794-5, 795-6, 796-7, 797-8, 798-9, 799-100, 800-1, 801-2, 802-3, 803-4, 804-5, 805-6, 806-7, 807-8, 808-9, 809-110, 810-1, 811-2, 812-3, 813-4, 814-5, 815-6, 816-7, 817-8, 818-9, 819-120, 820-1, 821-2, 822-3, 823-4, 824-5, 825-6, 826-7, 827-8, 828-9, 829-130, 830-1, 831-2, 832-3, 833-4, 834-5, 835-6, 836-7, 837-8, 838-9, 839-140, 840-1, 841-2, 842-3, 843-4, 844-5, 845-6, 846-7, 847-8, 848-9, 849-150, 850-1, 851-2, 852-3, 853-4, 854-5, 855-6, 856-7, 857-8, 858-9, 859-160, 860-1, 861-2, 862-3, 863-4, 864-5, 865-6, 866-7, 867-8, 868-9, 869-170, 870-1, 871-2, 872-3, 873-4, 874-5, 875-6, 876-7, 877-8, 878-9, 879-180, 880-1, 881-2, 882-3, 883-4, 884-5, 885-6, 886-7, 887-8, 888-9, 889-190, 890-1, 891-2, 892-3, 893-4, 894-5, 895-6, 896-7, 897-8, 898-9, 899-100, 900-1, 901-2, 902-3, 903-4, 904-5, 905-6, 906-7, 907-8, 908-9, 909-110, 910-1, 911-2, 912-3, 913-4, 914-5, 915-6, 916-7, 917-8, 918-9, 919-120, 920-1, 921-2, 922-3, 923-4, 924-5, 925-6, 926-7, 927-8, 928-9, 929-130, 930-1, 931-2, 932-3, 933-4, 934-5, 935-6, 936-7, 937-8, 938-9, 939-140, 940-1, 941-2, 942-3, 943-4, 944-5, 945-6, 946-7, 947-8, 948-9, 949-150, 950-1, 951-2, 952-3, 953-4, 954-5, 955-6, 956-7, 957-8, 958-9, 959-160, 960-1, 961-2, 962-3, 963-4, 964-5, 965-6, 966-7, 967-8, 968-9, 969-170, 970-1, 971-2, 972-3, 973-4, 974-5, 975-6, 976-7, 977-8, 978-9, 979-180, 980-1, 981-2, 982-3, 983-4, 984-5, 985-6, 986-7, 987-8, 988-9, 989-190, 990-1, 991-2, 992-3, 993-4, 994-5, 995-6, 996-7, 997-8, 998-9, 999-100, 1000-1, 1001-2, 1002-3, 1003-4, 1004-5, 1005-6, 1006-7, 1007-8, 1008-9, 1009-110, 1010-1, 1011-2, 1012-3, 1013-4, 1014-5, 1015-6, 1016-7, 1017-8, 1018-9, 1019-120, 1020-1, 1021-2, 1022-3, 1023-4, 1024-5, 1025-6, 1026-7, 1027-8, 1028-9, 1029-130, 1030-1, 1031-2, 1032-3, 1033-4, 1034-5, 1035-6, 1036-7, 1037-8, 1038-9, 1039-140, 1040-1, 1041-2, 1042-3, 1043-4, 1044-5, 1045-6, 1046-7, 1047-8, 1048-9, 1049-150, 1050-1, 1051-2, 1052-3, 1053-4, 1054-5, 1055-6, 1056-7, 1057-8, 1058-9, 1059-160, 1060-1, 1061-2, 1062-3, 1063-4, 1064-5, 1065-6, 1066-7, 1067-8, 1068-9, 1069-170, 1070-1, 1071-2, 1072-3, 1073-4, 1074-5, 1075-6, 1076-7, 1077-8, 1078-9, 1079-180, 1080-1, 1081-2, 1082-3, 1083-4, 1084-5, 1085-6, 1086-7, 1087-8, 1088-9, 1089-190, 1090-1, 1091-2, 1092-3, 1093-4, 1094-5, 1095-6, 1096-7, 1097-8, 1098-9, 1099-100, 1100-1, 1101-2, 1102-3, 1103-4, 1104-5, 1105-6, 1106-7, 1107-8, 1108-9, 1109-110, 1110-1, 1111-2, 1112-3, 1113-4, 1114-5, 1115-6, 1116-7, 1117-8, 1118-9, 1119-120, 1120-1, 1121-2, 1122-3, 1123-4, 1124-5, 1125-6, 1126-7, 1127-8, 1128-9, 1129-130, 1130-1, 1131-2, 1132-3, 1133-4, 1134-5, 1135-6, 1136-7, 1137-8, 1138-9, 1139-140, 1140-1, 1141-2, 1142-3, 1143-4, 1144-5, 1145-6, 1146-7, 1147-8, 1148-9, 1149-150, 1150-1, 1151-2, 1152-3, 1153-4, 1154-5, 1155-6, 1156-7, 1157-8, 1158-9, 1159-160, 1160-1, 1161-2, 1162-3, 1163-4, 1164-5, 1165-6, 1166-7, 1167-8, 1168-9, 1169-170, 1170-1, 1171-2, 1172-3, 1173-4, 1174-5, 1175-6, 1176-7, 1177-8, 1178-9, 1179-180, 1180-1, 1181-2, 1182-3, 1183-4, 1184-5, 1185-6, 1186-7, 1187-8, 1188-9, 1189-190, 1190-1, 1191-2, 1192-3, 1193-4, 1194-5, 1195-6, 1196-7, 1197-8, 1198-9, 1199-100, 1200-1, 1201-2, 1202-3, 1203-4, 1204-5, 1205-6, 1206-7, 1207-8, 1208-9, 1209-110, 1210-1, 1211-2, 1212-3, 1213-4, 1214-5, 1215-6, 1216-7, 1217-8, 1218-9, 1219-120, 1220-1, 1221-2, 1222-3, 1223-4, 1224-5, 1225-6, 1226-7, 1227-8, 1228-9, 1229-130, 1230-1, 1231-2, 1232-3, 1233-4, 1234-5, 1235-6, 1236-7, 1237-8, 1238-9, 1239-140, 1240-1, 1241-2, 1242-3, 1243-4, 1244-5, 1245-6, 1246-7, 1247-8, 1248-9, 1249-150, 1250-1, 1251-2, 1252-3, 1253-4, 1254-5, 1255-6, 1256-7, 1257-8, 1258-9, 1259-160, 1260-1, 1261-2, 1262-3, 1263-4, 1264-5, 1265-6, 1266-7, 1267-8, 1268-9, 1269-170, 1270-1, 1271-2, 1272-3, 1273-4, 1274-5, 1275-6, 1276-7, 1277-8, 1278-9, 1279-180, 1280-1, 1281-2, 1282-3, 1283-4, 1284-5, 1285-6, 1286-7, 1287-8, 1288-9, 1289-190, 1290-1, 1291-2, 1292-3, 1293-4, 1294-5, 1295-6, 1296-7, 1297-8, 1298-9, 1299-100, 1300-1, 1301-2, 1302-3, 1303-4, 1304-5, 1305-6, 1306-7, 1307-8, 1308-9, 1309-110, 1310-1, 1311-2, 1312-3, 1313-4, 1314-5, 1315-6, 1316-7, 1317-8, 1318-9, 1319-120, 1320-1, 1321-2, 1322-3, 1323-4, 1324-5, 1325-6, 1326-7, 1327-8, 1328-9, 1329-130, 1330-1, 1331-2, 1332-3, 1333-4, 1334-5, 1335-6, 1336-7, 1337-8, 1338-9, 1339-140, 1340-1, 1341-2, 1342-3, 1343-4, 1344-5, 1345-6, 1346-7, 1347-8, 1348-9, 1349-150, 1350-1, 1351-2, 1352-3, 1353-4, 1354-5, 1355-6, 1356-7, 1357-8, 1358-9, 1359-160, 1360-1, 1361-2, 1362-3, 1363-4, 1364-5, 1365-6, 1366-7, 1367-8, 1368-9, 1369-170, 1370-1, 1371-2, 1372-3, 1373-4, 1374-5, 1375-6, 1376-7, 1377-8, 1378-9, 1379-180, 1380-1, 1381-2, 1382-3, 1383-4, 1384-5, 1385-6, 1386-7, 1387-8, 1388-9, 1389-190, 1390-1, 1391-2, 1392-3, 1393-4, 1394-5, 1395-6, 1396-7, 1397-8, 1398-9, 1399-100, 1400-1, 1401-2, 1402-3, 1403-4, 1404-5, 1405-6, 1406-7, 1407-8, 1408-9, 1409-110, 1410-1, 1411-2, 1412-3, 1413-4, 1414-5, 1415-6, 1416-7, 1417-8, 1418-9, 1419-120, 1420-1, 1421-2, 1422-3, 1423-4, 1424-5, 1425-6, 1426-7, 1427-8, 1428-9, 1429-130, 1430-1, 1431-2, 1432-3, 1433-4, 1434-5, 1435-6, 1436-7, 1437-8, 1438-9, 1439-140, 1440-1, 1441-2, 1442-3, 1443-4, 1444-5, 1445-6, 1446-7, 1447-8, 1448-9, 1449-150, 1450-1, 1451-2, 1452-3, 1453-4, 1454-5, 1455-6, 1456-7, 1457-8, 1458-9, 1459-160, 1460-1, 1461-2, 1462-3, 1463-4, 1464-5, 1465-6, 1466-7, 1467-8, 1468-9, 1469-170, 1470-1, 1471-2, 1472-3, 1473-4, 1474-5, 1475-6, 1476-7, 1477-8, 1478-9, 1479-180, 1480-1, 1481-2, 1482-3, 1483-4, 1484-5, 1485-6, 1486-7, 148

Income tax—Cont.

- Double taxation avoidance, conventions—*Cont.*
 - United States, negotiations for new treaty, 4:29-30
 - Withholding tax, rates, OECD model, compliance, 4:8-9, 28-9
 - Withholding tax, Switzerland, avoiding, 4:18-20, 22-8
- Inequalities, 1 vs 2 working spouses, 31:17-9; 34:20-1
- Life insurance proceeds, 34:23-5; 46:12-7, 23-4, 27-8, 30-4, 37-8; 47:5
- Losses, debts due the Crown, deletion of assessments, 27:6-9
- Personal
 - Rates, calculating by region, 46:21-2
 - Revenue from, lower than anticipated, 8:21-2, 25-6; 34:30-2; 40:10-2
 - See also* Appendices—Finance estimates, 1977-1978
- Provincial revenues from, government guaranteeing, 19:7; 22:6, 15-8, 20-1; 26:6; 28:20
- Quebec position, 22:6-7
- See also* Federal-provincial conferences; Federal-provincial relations—Fiscal arrangements, Tax points
- Reducing, 40:29
- Refunds, waiting period, 31:6
- Returns, processing costs, 31:5-6
- Returns, T-4's, issuing separate form to spouse, 27:13-5, 17-8
- Revenue from, breakdown, 31:13-5
- See also* Small businesses

Income Tax Convention Bill—C-12. Minister of Finance

- Consideration, 4:7-32
- Report to House without amdt., 4:4

India, see Atomic energy**Industrial research and development**

- Industrial research and development incentives program, (IRDIA), *see* Research
- Program for advancement of industrial technology, (PAIT), *see* Aircraft—Trident

Industrial strategy, developing, 50:12-4, 73; 52:11-3; 57:14, 27-30; 64:23; 69:40; 70:10**Industry**

- Assistance, criteria, 38:28
- Capacity, unused, *see* Investment—Encouraging
- Decentralizing, 24:24-5
- Specialization, encouraging by government purchasing policy, 38:24-6

Industry, Trade and Commerce Department

- Estimates
 - 1976-1977, supplementary (B), 10:13-9; 11:19-21
 - 1976-1977, supplementary (D), 24:6-34
 - 1977-1978, 20:4-37; 21:4-28; 38:4-42

Inflation

- And unemployment, relative importance, government position, 34:7-8
- Factors, 32:22-3
 - Eurodollars, 56:8-11
- Forecast, 40:8
- See also* Consumer price index; Debt—Bank of Canada; Economic conditions—Economic Council

Insurance, see Anti-Inflation Board—Car insurance; Deposit insurance; Income tax—Life insurance**Insurance companies**

- Ancillary activities, performing, 62:29-30, 32-3
- Competition legislation, effect, 68:5-10, 21
- See also* Appendices

Insurance companies—Cont.

- Financial accounts, reporting practices, valuating assets, liabilities, etc., 62:19, 21-4
- Financial position, losses, etc., 35:7-8
- Foreign assets, limited, 62:26, 37
- Investment, 35:7-10
 - Debentures, eligibility, tests, 62:36-7
 - Real estate, 62:24-9, 35-6
- Legislation, combining all legislation into 1 act, 62:38
- Non-residents security deposits, controlling, 62:38-9
- Number, Canadian and foreign, 62:27-8, 42
- Shares, classes and services, 62:34-5
- Subsidiaries, providing services to, 62:30-2
- Unsettled claims, supervision, 35:8
- See also* Anti-Inflation Board; Canada Deposit Insurance Corporation; Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill; Insurance Department

Insurance Department

- Companies supervised, assessment costs, 35:5-6, 10-1
- Companies supervised, number, assets, etc., 35:4-5, 9-10
- Estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:6, 14, 32-3
- Estimates, 1977-1978, 35:4-17
- Funds, accounting charges, 35:5-6, 16-7
- Staff, salaries, 35:5, 11-3
- See also* Canada Deposit Insurance Corporation; Public Service—Pensions; Trust and loan companies

Interest rates

- Lowering, 8:16; 40:22
- See also* Bank of Canada—Bank rate

International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), Canadian quota and subscription, increase, 51:5**International Development Association, funds, 19:6; 40:5-6****International Finance Corporation, payments to, 19:6****International Monetary Fund**

- Canadian quota and subscription, increase, 51:5, 18-9, 25, 27-8
- Developed countries, contributions, 51:22-3
- Exchange rate system, GATT negotiations, effect, 51:9
- Exchange rate system, par value, etc., 51:8, 12
- Financing powers, broadening, 40:18
- France, opposition to, 56:9-10
- Gold auctions, Canadian position, 51:13; 56:30
- Gold, official status, abolition, 51:5, 8, 13-6, 19
- Liquidity, increase, 51:8
- Members, 51:26
- Reserve currencies, U.S. dollar, 51:17; 56:10
- Role, 51:12-3
- Special drawing rights, 40:7-9, 24-5, 29; 51:6, 25-7; 56:14-5
- Surveillance power over economic policies of member nations, increasing, 51:5, 12-3, 17-8, 21-2; 56:29-30
- Washington meetings, April 1977, joint World Bank development committee, Group of Twenty interim committee, Canadian positions, etc., 40:4-8, 30
- See also* Balance of international payments—Compensatory funds; Bretton Woods Agreement Bill; Britain; Debt

Investment, Canadian and foreign

- Competition legislation, effect, 52:44-5; 54:53-4
- See also* Appendices; Competition—Industries regulated by public agencies
- Dealers association, 1977, money raised, 52:36
- Encouraging, despite unused capacity of industry, 34:8-9
- Provincial concern, consultation with FIRA, 29:9
- Stimulating, by corporate tax cuts, impact, Ontario Economic Council study, 40:28

Investment, Canadian and foreign—Cont.

- Takeovers, *see* Publishing companies; Versatile Manufacturing Limited; Westinghouse Canada Limited
- See also* Anti-Inflation Board; Foreign Investment Review Agency; Productivity—Increasing

Jamaica

- Export Development Corporation, and financing institutions, credit line agreement of \$75 million, 7:12-3
- Loan of \$25 million, balance of payments assistance, 7:6-7, 12-4, 18-9, 8:24-5; 19:26; 51:10

Janssens, Mr. John (President, Christian Farmers Federation of Ontario)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:113-4

Jefferson, Mr. F.D. (Representative of Canadian Wheat Board to Industry Metric Committee)

- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 13:23-4, 32-43

Jelinek, Mr. Otto (High Park-Humber Valley)

- Farm Improvement Loans Bill, 48:7-9, 28-32, 40-1; 55:7-9, 15-26
- Small businesses loans, firms qualifying, 48:28-9, 31-2; 55:15-26

Jewett, Mr. L. (Director General, Legal Branch, Anti-Inflation Board)

- Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 32:21-2; 45:25

Johnstone, Mr. R. (Executive Director, Anti-Inflation Board)

- Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:15, 28
- Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 32:24-5; 45:6, 15-6, 28-30

Joyal, Mr. Marcel, Q.C. (Legal Counsel, National Automotive Trade Association)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:44-5

Joyal, Mr. Serge (Maisonnette-Rosemont)

- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 8:18-20

Kane, Mr. T. Gregory (Director, Regulated Industries Program, Consumers' Association of Canada)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 63:15, 21, 25-31

Kaplan, Mr. Robert (Parliamentary Secretary to Minister of Finance)

- Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:26-7
- Anti-inflation program, administrator estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:27-8
- Anti-inflation program, post-control period, policy, 6:27-8
- Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:30-1; 2:15; 3:17
- Canada Deposit Insurance Corporation, fund, size, 1:30-1
- Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill, 62:20, 30, 35-7, 42-3
- Continental Bank of Canada Bill, 61:10
- Currency and Exchange Bill, 60:7, 14, 21, 28
- Education, post-secondary, cost sharing agreement, 25:13-5, 26
- Export Development Bill (insurance contracts), 43:5-9
- Farm Improvement Loans Bill, 55:17-21
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 25:4, 13-5, 26-7
- Finance, securities taken by Crown, discharge, review by Parliament, 1:15-8, 20-2
- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 8:24-6
- Finance estimates, 1977-1978, 34:14-5
- Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill, 1:14-22
- Income Tax Convention Bill, 4:7-31

Kaplan, Mr. Robert—Cont.

- Income tax, double taxation avoidance, conventions
- Supplementary agreements or conventions, 4:7-8, 14, 25
- Teachers, exemption removal, 4:10, 20-1
- United States, negotiations for new treaty, 4:29-30
- Withholding tax, 4:8-9, 19-20, 22-9
- Jamaica, loan of \$25 million, 8:24-5
- Point of order—parliamentary secretary acting for minister, acceptability, 5:7-10, 18-9; minister, absence, 11:12-3
- Statistics Canada, confidential data, private use by staff, 11:6-7
- Statistics Canada, staff, 11:7-9
- Tariff Board estimates, 1977-1978, 39:5-6

Kelly, Dr. M. (Director, International Finance Division, Finance Department)

- Bretton Woods Agreements Bill, 51:25-6; 56:25-6
- Currency and Exchange Bill, 60:16-9

Kempling, Mr. Bill (Halton-Wentworth)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:24-7; 50:21-4, 31, 65, 74-7, 91-6, 111-4, 122-4; 66:23-4; 67:11-4, 45-7, 65-8, 78-9; 69:25
- Competition, investigations, ministerial control over, 67:12-4
- Competition, specialization agreements, 50:21-3, 92-3, 96
- Farm Improvement Loans Bill, 48:10-3
- Federal Business Development Bank estimates, 1977-1978, 18:25-8
- Finance estimates, 1977-1978, 46:23-7
- Metric conversion program
 - Farmers, 17:13-7
 - Home economics, 14:32-3
 - Nut and bolt industry, 33:9-11
 - Packaging and labelling, 12:71; 17:61, 64-8, 74-5
- Standards Council estimates, 1977-1978, 33:9-11, 20-4
- Statistics Canada estimates, 1977-1978, 44:13-6, 25-7
- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:38-9, 45, 70-2; 14:31-4; 17:13-7, 45-51, 61-8, 74-5, 83-5

Kerton, Mr. Robert (Member, Economic Policy Committee, Consumers' Association of Canada)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 63:11-23, 29

Kirk, Mr. David (Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:33-6, 40-67

Kirkham, Dr. P. (Chief Statistician of Canada, Statistics Canada)

- Statistics Canada, 10:7-8, 26-30; 11:5-10, 21-6
- Estimates, 1977-1978, 24:35-62; 36:4-32; 44:6-27

Kniewasser, Mr. A.G. (President, Investment Dealers Association of Canada)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:36-45, 52-60

Knowles, Mr. William (Norfolk-Halifax)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:95-8

Kronberg, Mr. Stewart D. (Financial Officer, Federal-Provincial Relations Division, Finance Department)

- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 28:28

La Barge, Mr. Paul (Solicitor, Honeywell, Wotherspoon, Independent Petroleum Association)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 53:6-13, 17-22, 27-37; 58:27-32, 37-40

Labossiere, Mr. G.R. (Director General, Administration Branch, Statistics Canada)

Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:46

Labour unions, and employer associations, collective bargaining activities, competition legislation, effect, 49:20; 54:97-100; 57:16-8, 23, 48-50; 59:13-4, 69-70; 63:33-63; 65:40-2; 70:12, 22-3

Lade, Mr. G.W. (Vice President and General Counsel, Canadian Petroleum Association)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:30-54

Lafrance, Mr. Jules E. (Secretary, Tariff Board)

Tariff Board estimates, 1977-1978, 39:7, 14, 20-1

Lalonde, Hon. Marc (Minister of National Health and Welfare; Minister of State for Federal-Provincial Relations)

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 23:4-39

Health services, cost sharing agreement, extended health care services program, home care, 23:5-6, 20, 31-8

Health services, cost sharing agreement, new formula, contributions, 23:5, 8-10, 15-23, 25-31, 38-9

Lambert, Mr. Adrien (Bellechasse)

Anti-inflation program, administrator, cases referred, decisions, 6:25

Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:24-6

Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill, 62:32-3, 42-4

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:43-4

Continental Bank of Canada Bill, 61:11-30

Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:11-3

Point of order—translation of document, 62:44

Lambert, Hon. Marcel (Edmonton West)

Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 32:11-5; 45:12-6, 30-1

Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:21-4

Anti-inflation program, post-control period, policy, 32:11, 13-4; 45:30-1

Bell Canada, competition legislation, effect, 67:62-5

Bretton Woods Agreement Bill, 51:9-12; 56:8-10, 14-5, 19-23

Britain, IMF loans, 51:9-11

Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 2:17-24; 3:15-21

Canada Deposit Insurance Corporation, share capital, redemption, 2:17-9; 3:15-7

Canadian and British and Foreign Insurance Companies Act Bill, 62:24-6, 34-43

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:15, 32-3, 53-5, 84-8, 102-4, 111-3; 59:18-22, 68; 65:23-6; 66:8-11; 67:27-8, 62-5, 75-8; 69:17-9

Corporate and Labour Unions Returns Act, 11:4-5

Currency and Exchange Bill, 56:32-4, 39:41; 60:17, 21-3

Deposit insurance, credit unions, 2:23-4

Deposit insurance, limit of \$20,000, individual depositors, 3:19

Economic conditions, Economic Council, studies, 30:20-2

Economic conditions, forecasts, 19:15-7

Economic Council estimates, 1977-1978, 30:19-23

Education, post-secondary, government role, 25:16-8, 25-6

Export Development Bill (insurance contracts), 42:20-4; 43:36-9

Export Development Corporation estimates, 1977-1978, 41:19-22

Federal Business Development Bank estimates, 1977-1978, 18:16-9

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 25:15-8, 25-6; 28:21-30

Lambert, Hon. Marcel—Cont.

Finance

Capital borrowing abroad, 26:11-3

Exchange Fund Account, Auditor General's report, 56:32-4, 39, 41; 60:21-3

Securities taken by Crown, discharge, review by Parliament, 1:16-9

Finance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:10-3

Finance estimates, 1977-1978, 19:15-8; 40:12-6; 46:30-4

Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill, 1:16-21

GATT, negotiations, 20:4-6

Income Tax Convention Bill, 4:25-6, 31

Income tax, life insurance proceeds, 46:30-4

Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (B), 10:14-7

Industry, trade and commerce estimates 1977-1978, 20:4-8

Inflation, factors, Eurodollars, 56:8-10

Insurance estimates, 1977-1978, 35:6-9, 13-5

Investment, competition legislation, effect, 54:53

National Revenue Department

Bilingualism, language training, 27:18-9; 31:8-9

Customs and excise, Calgary and Edmonton, 27:21-5, 31

Estimates, 1976-1977, supplementary (D), 27:5-9

Estimates, 1977-1978, 27:17-25, 31, 31:7-10

Point of order—parliamentary secretary acting for minister, acceptability, 5:6, 18-24; tabling document not required by House, 11:18-9; order of reference, expiry date, 11:27-30; witnesses, obligation to answer questions, 41:19-20; bill, amdt. to delete clause, admissibility, 60:22-3; chairman, right to clarify facts, 65:16-7

Public Service, Ottawa-Hull area, income tax payroll deductions, 40:13-6

Textile and clothing industry, competitive position, 10:15-6

Trust and loan companies, supervision of, 35:6-7, 13-5

Land, Mr. J.S. (Vice Chairman of the Board, IAC Limited, Toronto)

Continental Bank of Canada Bill, 61:10-3, 17-30

Lang, Mr. Ronald (Director, Research and Legislation Department, Canadian Labour Congress)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:6-7, 23-5, 30

Langlois, Mr. L.A. (Special Adviser, Fiscal Policy Division, Finance Department)

Finance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:26-8

Langlois, Mr. Paul (Chicoutimi)

Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill, 62:27

Lasby, Mr. G. (Director General, Food and Agriculture Branch, Anti-Inflation Board)

Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:37

Law, Mr. Robert (General Counsel, Canadian Tire Corporation Ltd., Retail Council of Canada)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:81-3

Lea, Mr. Dobson (President, Unifarm)

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 15:42-52, 56-67

Leclerc, Mr. G. (Assistant Chief Statistician, Economic Accounts and Integration Field, Statistics Canada)

Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:49-51, 62

- LeMesurier, Mr. J.R.** (Vice President, Wood Gundy Ltd., Investment Dealers Association of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:42-3, 47
- Lemieux, Mr. Francois** (Legal Counsel, Canadian Egg Marketing Agency; Canadian Federation of Agriculture)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:44-9, 55-6, 61-4; 57:63-76
- Lepine, Mr. F.H.** (Acting Chief, Operations and Conservation Division, Resources and Management Conservation Branch, Energy, Mines and Resources Department)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 17:79
- Levin, Mr. David** (General Director, Tax Policy and Federal-Provincial Relations, Finance Department)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:13-4, 27-8, 34-6; 28:17-9
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 8:12-5, 24
- Life insurance**, *see* Income tax
- Lister, Mrs. M.** (Chairman, Metric Advisory Committee, Consumers' Association of Canada)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 14:6-33
- Livestock**, statistical surveys, 44:23
- Loans and credits**
Guaranteed, 19:7-8
See also Student loans
Uncollectable loans owed to Crown, \$141,000, written-off, use of \$1 vote, 26:5, 8-10, 24-5
See also Jamaica
- Lord, Mr. George** (Vice President, Standards Council of Canada)
Standards Council estimates, 1977-1978, 33:5-25
- Lotzkar, Mrs. Ruth M.** (National President, Consumers' Association of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 63:5-10, 14, 19, 29
- Lumber industry**, *see* Metric Conversion Program
- MacAllan, Mr. D.H.** (Chairman, Corporate Affairs Committee, Canadian Chamber of Commerce; Vice President, Corporate Affairs and General Secretary, Imperial Oil Ltd.)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:102-31; 59:106-37, 144
- MacAllister, Mr. Peter** (Manager, Labour Relations, B.C. Hydro and Power Authority, Employers' Council of British Columbia)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 63:53, 61
- Macdonald, Mr. C.B.** (President, Chevro-Canada Ltd., Employers' Council of British Columbia)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 63:33
- Macdonald, Hon. D.S.** (Minister of Finance)
Anti-inflation program, 19:14-5; 34:6-7; 40:27; 46:7-10, 29-30, 35-7; 47:8-11, 19-22
Advertising campaign, 7:5-9
Balance of international payments, compensatory funds, Witteveen fund, 40:7-9, 16-8, 24, 30; 51:23-5; 56:17
Bank for International Settlements, annual report, 56:4-8, 16
Bonds, Bank of Canada buying, 26:27-8
Bretton Woods Agreements Bill, 51:5-28; 56:4-23, 27-30
Britain, IMF loans, 51:10, 17-8
Budget, deficit, 34:17-9, 27, 30-2; 40:25-6
Currency and Exchange Bill, 56:31; 60:7-28
- Macdonald, Hon. D.S.—Cont.**
Debt, public and private, 8:5-6, 16; 19:7, 19-22; 26:5, 19-24, 29; 47:12-3, 18-9; 51:19-20
Dollar, exchange rate, 8:7-9; 19:8-11, 13-4, 25; 26:7-8, 15-8; 51:20-1; 56:20-1; 60:12-5, 19-20
Economic conditions, forecasts, 8:9-10, 17-8, 20-1; 19:15-8, 26; 26:16, 18-9; 34:16-9, 29; 40:8
Economic conditions, summit meetings, London, May 1977, 40:6, 18-9; 46:6
Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, expiring, 7:17; 22:5
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:5-40; 28:16-8, 24-30
Federal-provincial relations
Cost sharing programs, established programs financing proposals, 8:18-9; 22:7-8, 20, 31-4, 38-40
Equalization payments, 7:6; 19:7; 22:5-6, 12-7, 21-30, 36-8; 26:6, 13-4; 28:16-8, 28-9; 46:20-2
Fiscal arrangements, tax points, transferring to provinces, 8:18-9; 22:7, 18, 32-3, 37
Fiscal arrangements, transfer payments, 7:6; 8:12-4; 19:7
Finance
Exchange Fund Account, Auditor General's report, 60:24-5, 27
Exchange Fund Account, transactions, November-December 1976, 19:8-10; 26:7; 60:10-2
Monetary and fiscal policy, 40:22; 56:6-7
Finance estimates
1976-1977, supplementary (B), 7:4-23; 8:5-22
1976-1977, supplementary (D), 26:5-33
1977-1978, 19:5-27; 34:4-34; 40:4-31; 46:4-38; 47:4-22
Gasoline, excise tax, 10¢ per gal., 47:16-8
Government expenditures, reducing, 19:22-3
Income tax, life insurance proceeds, 46:12-7, 23-4, 27-8, 30-4, 38; 47:5
Income tax, personal, revenue from, lower than anticipated, 8:22; 34:30-2; 40:10-2
International Monetary Fund
Canadian quota and subscription, 51:5, 18-9, 25, 27-8
Exchange rate system, 51:9
Financing powers, broadening, 40:18
Gold, official status, abolition, 51:5, 8, 14, 16, 19
Special drawing rights, 40:7-9; 24-5, 29; 51:6; 56:14
Jamaica, loan of \$25 million, 7:6-7, 12-4, 18-9; 19:26
Loans and credits, uncollectable loans, 26:5, 8-10, 24-5
Municipalities, grants in lieu of taxes, 7:6, 14, 21-3; 19:6, 27
Natural resources, processing in Canada, 34:11-2
Public Service, Ottawa-Hull area, income tax payroll deductions, 40:13-6, 23-4
St. Lawrence Seaway, debt, 51:27-8
Student loans, expenditures, 7:5, 11, 15-6; 19:6-7, 18
Unemployment countermeasures, budgetary measures, 34:26-7
- MacDonald, Mr. David** (Egmont)
Export Development Corporation estimates, 1977-1978, 41:27-31
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:9-10, 21-6, 33-40; 23:18-23
Federal-provincial relations, equalization payments, 22:21-6, 34-6
Health services, cost sharing agreement, new formula, maintaining national standards, 23:18-23
Point of order—witnesses, obligation to answer questions, 41:27
- MacDonald, Miss Flora** (Kingston and the Islands)
Education, post-secondary, cost sharing agreement, 25:5-8, 20-5
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:11-5, 25, 31-40; 23:7-10, 39-40; 25:5-8, 20-5
Federal-provincial relations, equalization payments, 22:12-5, 37
Health services, cost sharing agreement, new formula, contributions, 23:8-10

- MacDonald, Mr. John A.** (President, Export Development Corporation)
Export Development Bill (insurance contracts), 42:7-29; 43:5-40
Export Development Corporation estimates, 1977-1978, 41:4-34
- Macdonald, Mr. W.A., Q.C.** (McMillan, Binch, Barristers and Solicitors)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 69:4-24, 29-38
See also Appendices—Competition policy
- Macabee, Mr. J.** (Vice President, Canadian Bankers' Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:15-6
- Maciej, Mr. Hans** (Technical Director, Canadian Petroleum Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:36-52
- MacInnes, Mr. Ian** (President, Ian MacInnes Enterprises Ltd.)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:18, 29, 46
- MacIntosh, Mr. A.J., Q.C.** (Blake, Cassels and Graydon, Barristers and Solicitors)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 66:9-30
- MacKay, Mr. Elmer M.** (Central Nova)
Census, merchandising and services, 36:5-7, 26-7; 44:22
Statistics Canada
Confidential data, private use by staff, 10:7-11; 36:11, 27-9
Correspondence, tabling, alleged possession of, 10:9-11; 11:6-7, 15-6; 36:9, 27
Offer of resignation, 10:10
Estimates, 1977-1978, 36:4-7, 11, 26-9; 44:9-13, 18-22
- MacLellan, Mr. R.G.P.** (Manager, Legal Department, Husky Oil Operations Ltd., Independent Petroleum Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 53:5-6, 10-1, 15-20, 31-4
- Marchand, Hon. Len** (Minister of State for Small Business; Minister of State for Environment)
Farm Improvement Loans Bill, 55:6-21, 25-6
Metric conversion program
Costs, compensation, 12:37, 40-1; 17:50
Packaging and labelling, 17:63-5, 74-5
Statement, *see* Appendices
Small businesses loans, firms qualifying, 55:16-7, 19-21, 25-6
Small businesses loans, interest rate, 55:7-9, 11
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:8-9, 34-41; 17:50-3, 63-5, 74-5, 87-8
- Marchand, Mr. R.** (Legal Counsel, Bell Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:72-5, 83-8
- Marine Industries Limited**, Sorel, Que., Poland, contract for 4 vessels, subsidies, Canadian ambassador to Poland denied access to meetings, 38:21-4
- Martin, Mr. Alan** (Scarborough West)
Anti-Inflation Board, car insurance, rates, 9:17-8
Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:17-9
Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:28-30
Canada Deposit Insurance Corporation, management, 1:28-30
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 64:15-7
- Martin, Mr. Alan—Cont.**
Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill, 1:15-6
Income Tax Convention Bill, 4:12-5
Metric conversion program, packaging and labelling, 17:72-3
National revenue estimates, 1977-1978, 31:10-3
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:45-8
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:72-5, 17:58-9, 72-3
- Maxwell, Mr. D.S.** (Vice President, Law and General Counsel, Canadian Pacific)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:35-44, 48, 56-62
- Mayne, Mr. James** (Vice President, National Farmers Union)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 17:10-28
- Mazankowski, Mr. Don** (Vegreville)
Grain, metrification program, costs, 12:55-8; 15:20-1
Metric conversion program, land surveys and titles, 12:47-8, 53-4, 59, 74; 13:31; 14:5-6, 50-1; 16:25-6; 17:52-7
Metric conversion program, packaging and labelling, 14:30-1
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:47-8, 53-9, 68-9, 74; 13:30-2; 14:5-6, 29-31; 15:20-2, 48-52, 68-9; 16:23-8; 17:35-9, 52-7, 79
Transportation industry, metrification program, 12:55-7; 15:20, 48-9; 17:35-6, 38-9
- McCain, Mr. Fred A.** (Carleton-Charlotte)
Cabinet ministers, approaching judges, 20:20-1
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:30-1, 44-50, 84-5, 96-9, 110-1; 54:22, 28-31, 56-61, 68-73, 89-95; 57:21-5, 39-44; 59:76-7, 82-5, 89-90, 96-7, 103-4, 119-21, 138-40; 63:27-32, 60-2; 64:17-22; 65:10-5, 27, 38-43; 66:15-8; 67:24-7, 40-3, 70-1, 81-2, 88-9; 68:12-5, 21-2; 69:34-7, 42-4
Competition
Competition Board, appealing decisions, 52:96-7, 111; 66:16; 67:26; 69:42-3
Joint ventures, 52:30-1, 45-6
Offences, prosecutions, class action civil suits, 59:89-90, 119-21; 63:29-32; 69:34-7
Farm products, marketing boards, competition legislation, effect, 52:50; 54:68-73, 89-90, 92-5; 57:23-5, 39-44; 65:10-1, 14-5, 27, 38-41; 66:18; 67:71
GATT, 20:22-5
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:20-5, 37
Metric conversion program, packaging and labelling, 17:61-3, 66-70, 72-3, 75
Metric conversion program, U.S., synchronizing with, 13:26-7, 29-30
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:68; 13:25-30; 17:61-75
- McCutcheon, Mr. John** (Vice President, Bell Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:67
- McDougall, Miss Pamela A.** (Chairman, Tariff Board)
Tariff Board estimates, 1977-1978, 39:4-23
- McGrath, Mr. James A.** (St. John's East)
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:58-61
- McIsaac, Mr. Clifford J.** (Battleford-Kindersley)
Federal Business Development Bank estimates, 1977-1978, 18:19-21
Metric conversion program
Land surveys and titles, 12:64-5; 15:6-7, 51, 64-5; 17:21-2, 56-7
Municipalities, 16:11-3
Telegram from Sask. minister of agriculture, *see* Appendices
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:64-7; 15:6-7, 29-31, 51, 64-5; 16:11-4, 19; 17:21-2, 27-8, 56-7, 85-7

McKay, Mr. V.G. (Vice President, Finance, Export Development Corporation)
Export Development Bill (insurance contracts), 42:13; 43:12, 24-5
Export Development Corporation estimates, 1977-1978, 41:6, 10, 32

McKeag, Mr. T.B.O., Q.C. (Chairman, Canadian Manufacturers' Association Sub-Committee on Competition Policy; General Counsel, Shell Canada Limited)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:68-98

McKenzie, Mr. Dan (Winnipeg South Centre)
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:12-4

McKichan, Mr. Alasdair (President, Retail Council of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:63-85

McLarty, Mr. R.A. (Federal-Provincial Relations, Finance Department)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:15, 31-3, 38

McLean, Mr. W.E. (President, Canada Packers Limited)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 66:9

McMurchy, Mr. John C. (Solicitor, Legal Branch, Ministry of Agriculture and Food, Province of Ontario)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 65:7-8, 13-6, 22, 28-31, 40

Medical Care Act, repealing, 23:29, 34

Medical research, funding, 23:17-8

Medicare, new cost sharing agreement, *see* Health services

Melloy, Mr. S.F. (Executive Vice President, IAC Limited, Toronto)
Continental Bank of Canada Bill, 61:15-21

Menzies, Ms. June (Vice Chairman, Anti-Inflation Board)
Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:10, 25

Metric Commission, 16:24, 27; 17:16-7, 53
Consultation
Grain handling industry, 17:37-8
Municipalities, 16:14-5, 20, 22
National Farmers Union, 17:15
Unifarm, 15:60-1
Dual labelling, policy, *see* Appendices—Metric conversion
Role, organization, members, 12:9-10, 28, 38; 16:21-2, 28-9; 17:33, 39, 45-6

Metric Conversion Program
Air transport, 12:55; 17:36
Britain, 12:31, 54; 14:21; 16:25; 17:21-2, 57
Costs, tools, compensation, providing tax relief, 12:37-41, 71-3; 13:29; 16:6; 17:49-51
Farmers, 12:44-5, 59-64, 74; 13:25-6; 15:13, 34-5, 41, 53-5, 58, 61-2, 69-71; 16:4-6, 13-4; 17:11-9, 23-4, 39-40, 58
See also below Organizations appearing
Government departments, 17:47-8
Highway signs, implementing date, 12:29; 16:4
Home economics, new measures, 14:24-5, 32-3; 16:6
Information and education, 12:29-31, 45, 47, 59, 66-7; 13:34; 14:15, 24; 15:11, 26, 30-1, 43-5, 47, 65; 16:13-4, 26-7; 17:11, 13, 17-9, 22, 29, 46-7
International system of units (SI), 12:46-7; 17:55-6
Land surveys and titles, acreage and mileage system, replacing with hectares, 12:21-2, 26-7, 36, 38, 42, 47-51, 53-4, 59, 61, 64-5, 69, 74-7; 13:29, 31; 14:5-6; 15:6-9, 36-7, 40, 44-5, 47, 50-1, 56-7,

Metric Conversion Program—Cont.

Land surveys and titles, acreage and mileage system ...—*Cont.*
59-60, 62-6; 16:7-8, 10-2, 14, 16-7, 25-6; 17:11, 20-2, 39, 51-60, 80-2, 85, 88
Lumber industry, 33:21
See also below Sweden
Machinery industry, sales effect, 15:53-4
Monitoring, consumer protection, 14:9
Municipalities, rural, urban, consultation, support for, 16:4-6, 10-23
Nut and bolt industry, 33:9-11
Organizations appearing
Bulk Grain Handling Industry Committee, 12:10-69
Consumers Association, 14:6-33
Grains Council, 13:26-36
Grain Services Union, 15:10-40
Manitoba Farm Bureau, 15:42-70
Metric Commission, 12:9-38; 13:29-32; 16:21-32; 17:33-78
Saskatchewan Rural Municipalities Association, 16:4-27
Saskatchewan Urban Municipal Association, 16:5-26
Saskatchewan Wheat Pool, 12:33-66
Unifarm, 15:42-67
Wheat Board, 13:23-43
Packaging and labelling, double labelling eliminating, 12:23-6, 28, 71; 14:6-10, 12, 14, 17-9, 21, 25, 28-9; 17:43-4, 60-75
Packaging and labelling, effect on prices, standardizing sizes, 14:14-8, 25-6, 30-1; 17:70-2
Penalties for not complying, 17:87-8
Provinces, legislation, 12:76, 13:11; 15:45, 57; 16:9, 20, 22; 17:86-8
Alberta, 12:76; 13:14, 17-8; 15:30, 38, 40, 45-6, 62-3; 16:17; 17:53, 61-2
Saskatchewan, 12:76; 13:17; 15:6-8, 71; 16:8, 15-6, 19, 23; 17:62
South America, pipes and hoses, 12:54; 16:25
Standards Council, role, 33:7, 21
Sweden, lumber industry, 12:54; 16:25
United States, 12:46-7, 53-4, 56, 58-63, 68-9; 13:26-32; 14:5, 27, 32; 15:49-51; 17:36-7
Synchronizing program with, 13:29-30; 15:61
Weather reports, retaining Fahrenheit temperatures, 12:31
Weights and measures, relating to trade, 16:6; 17:83-5
White paper (1970), 16:27; 17:31, 39
Wine industry, 17:44
4 phase program, 1980 target date, 17:32
See also Appendices; Federal-provincial conferences; Grain; Oil and oil products—And gas; Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill; Transportation industry

Milk, production, statistics, collection, 44:21-2

Monk, Mr. Richard (Assistant Director, Government Finance Division, Finance Department)
Farm Improvements Loans Bill, 48:5-16, 20-41; 55:6-8

Montgomery, Mr. Donald (Secretary Treasurer, Canadian Labour Congress)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:7-33

Moore, Prof. Milton (Consultant, National Automotive Trade Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:37-44, 48-9, 53-4

Morden, Mr. Edwin (Representative, Agricultural Steering Committee of the Metric Commission, National Farmers Union)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 17:16-22

- Moyer, Mr. R.C.** (Past President, Grimsby, Ont., Canadian Horticultural Council)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:95-7, 101-3
- Moyes, Mr. P.V.** (Executive Vice President, Grocery Products Manufacturers of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:21-4
- Municipalities**
Grants in lieu of taxes, 7:6, 14; 19:6, 27
Hull, Campeau Corporation property, Les terrasses de la Chaudière, 7:21-3
Pickering, Ont., airport, properties leased back to expropriated residents, 7:23
See also Metric Commission; Metric Conversion Program
- Munro, Mr. Charles G.** (President, Canadian Federation of Agriculture)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 50:32-3, 50
- Munro, Mr. Donald W.** (Esquimalt-Saanich)
Bretton Woods Agreements Bill, 51:22-6
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:50-3
- Murray, Mr. Richard** (President, Federal Business Development Bank)
Federal Business Development Bank estimates, 1977-1978, 18:5-34
- Murta, Mr. Jack** (Lisgar)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:98-100
- Nakitsas, Mr. George** (Economist, Canadian Labour Congress)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:12-6, 20-2, 32-3
- National Capital Commission**, *see* Statistics Canada—Confidential data
- National Revenue Department**
Bilingualism, language training program, 27:18-9, 25; 31:8-9
Customs and excise, Calgary and Edmonton, facilities, 27:21-5, 31
Customs and excise, dumping investigations, *see* Anti-dumping Tribunal
Decentralizing, 31:13
Estimates, 1976-1977, supplementary (D), 27:4-9
Estimates, 1977-1978, 27:10-33; 31:4-23
Financial administration branch, 27:29
Staff, contributions to benefit funds, 31:21
Staff, customs officers, establishing training school, 27:13, 16-7, 19-21
Taxation branch, temporary staff, 31:6-7, 19-21
- Natural resources**, processing in Canada, 34:11-2
- Neil, Mr. Doug** (Moose Jaw)
Grain, metrification program, costs, long-term savings, 15:61; 16:30-2
Grain, metrification program, elevators, services union, agents, 15:26-9; 16:31
Metric conversion program, land surveys and titles, 12:26-7; 15:59-60; 17:51, 60, 80-1, 85
Metric conversion program, U.S., 15:61
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:26-8; 14:14; 15:25-9, 58-62; 16:13-5, 28-32; 17:18-9, 51, 60-3, 80-5
- Neufeld, Dr. E.P.** (General Director, International Trade and Finance Branch, Finance Department)
Bretton Woods Agreements Bill, 51:9-28; 56:5-9, 15-9, 25-9
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:13; 8:10-1, 25
- Nevins, Mr. Bill** (Chief Economist, Canadian Construction Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:27
- Newfoundland**, equalization payments, 46:22
- Newman, Hon. William** (Minister of Agriculture and Food, Province of Ontario)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 65:4-37, 42-4
See also Appendices—Competition policy
- Nicholson, Miss A.** (Trinity)
Anti-Inflation Board, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:9-11
Anti-Inflation Board, food prices, impact on, 9:9-10
Farm Improvement Loans Bill, 48:23-5
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:14-5
Income tax, deductions, child care expenses, 27:31-2; 31:21-2
Income tax, returns, T-4's, issuing separate form to spouse, 27:13-5
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 38:24-6, 38
National revenue estimates, 1977-1978, 27:13-7, 31-2; 31:21-2
Standards Council estimates, 1977-1978, 33:17-8
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 36:16-9
- Noise pollution**, standards, developing, 33:11
- Nystrom, Mr. Lorne** (Yorkton-Melville)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:36-40
- O'Connell, Hon. Martin** (Scarborough East)
Canadian and British and Foreign Insurance Companies Acts Bill, 62:29-31, 36-9
- Official languages policy**, *see* Bilingualism
- Oil and Gas Production and Conservation Act**, *see* Statute Law (Metric Conversion) Amendment Act
- Oil and oil products**
And gas, metrification program, 12:55; 17:76-9
See also Anti-Inflation Board—Refineries; Gasoline
- Oliver, Mr. W.H.** (Deputy Administrator, Compensation, Anti-Inflation Board)
Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:23-9
- Orchard, Mr. D.J.** (Director of Information, Finance Department)
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:8
- Orders of reference**
Statistics Canada, hearing evidence from, during consideration of estimates, 1976-1977, supplementary (B)
See also Bills
- Organization for Economic Co-operation and Development**, *see* Economic conditions—Gross national product; Income tax—Double taxation
- Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC)**
Development fund, establishing, 56:27
World Bank loans, 56:28
- Orlikow, Mr. David** (Winnipeg North)
Anti-Inflation Board, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:20-6, 37
Anti-Inflation Board, wage settlements, 9:23-6
Anti-inflation program, corporation profits, 9:20-3

Orlikow, Mr. David—Cont.

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 23:11-4

Orser, Mr. G. (Director General, Compensation Branch, Anti-Inflation Board)

Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:25

Osbaldeston, Mr. G.F. (Deputy Minister, Industry, Trade and Commerce Department)

Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:29, 34-5; 21:22-3; 38:5-6, 12-3, 25, 32-3

Ostry, Dr. Sylvia (Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs Department)

Combines Investigation and Bank Acts Bill, subject matter, 49:21-4, 40-2

Page, Mr. R.G. (Director, Trust and Loan Division, Insurance Department)

Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 2:12

Palmer, Mr. J.D. (Manager Legal Division, Texaco Exploration Canada Limited)

Combine Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:43-50, 54

Paradis, Mr. F.P. (Senior Vice President, IAC Limited, Toronto)

Continental Bank of Canada Bill, 61:29-30

Passy, Mr. F.C. (Chief, Guaranteed Loans Administration, Finance Department)

Farm Improvement Loans Bill, 48:12-3, 17-22, 29, 32-3, 37; 55:20

Patents, see Competition—Industrial and intellectual property**Pepin, Hon. Jean-Luc** (Chairman, Anti-Inflation Board)

Estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:5-38

See also Appendices

Estimates, 1977-1978, 32:6-25

Peters, Mr. Arnold (Timiskaming)

Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:13-7, 32-4

Metric conversion program, packaging and labelling, 14:14-8

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 14:14-8

Petrie, Mr. B. (Director, Labour Force, Survey Division, Statistics Canada)

Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:60-1

Petroleum industry

Competition legislation, effect, 53:4-8, 13-6, 21-6; 59:33-8, 41-2, 45-9

See also Appendices; Gasoline—Service stations

Metrification program, *see* Oil and oil products—And gas

Philbrook, Mr. F.A. (Halton)

Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:29-30

Banks and banking, competition legislation, effect, 67:29-30, 51-3

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:30-3; 50:14-7, 78-81, 118-22; 53:9-12, 34-6; 54:12-4, 33, 51-3, 81-4, 95-7; 57:25-8, 60-6; 59:22-8, 45-52, 86-9, 116-8, 122, 134-7, 146; 63:18-21, 47-8, 56-9; 65:31-5; 66:25-7; 67:28-31, 51-3; 69:29-31, 43-4

Competition

Competition Board, using courts instead, 53:9-12, 34-6; 54:53

Monopolies, 49:30-3; 50:121-2; 59:24, 86-7, 146

Offences, prosecutions, class-action civil suits, 50:14-7, 80;

59:122; 69:29, 31

Philbrook, Mr. F.A.—Cont.

Economic Council estimates, 1977-1978, 30:23-5

Farm Improvement Loans Bill, 48:13-6, 36-8; 55:23-4

Farm improvement loans, provincial programs, conflict with, 48:15
Farm products, marketing boards, competition legislation, effect, 54:81-4, 95-7; 57:60-6; 65:31-5

Federal-provincial relations, fiscal arrangements, 8:12-4

Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 8:11-4, 23-5

Finance estimates, 1977-1978, 19:18-20

Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:15-8

Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:33-6

Pickering airport, see Municipalities—Grants**Poland, see** Marine Industries Limited**Pollution, see** Noise pollution**Porter, Mr. John** (Managing Director, Independent Petroleum Association)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 53:4-25

Post, Mr. G. (Acting Chairman, Economic Council of Canada)

Economic Council estimates, 1977-1978, 30:4-27

Poulin, Mr. Hugh (Parliamentary Secretary to Minister of Industry, Trade and Commerce)

Export Development Bill (insurance contracts), 42:30-3

Export Development Corporation estimates, 1977-1978, 41:22-6

Federal-provincial conference, metric conversion program, 15:40-1
Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (D), 24:9-10, 16-8, 29

Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 21:18-21; 38:36-8

Metric conversion program, U.S., 12:56, 61, 69; 13:31-2; 14:27, 32

Point of order—tabling document not required by House, 11:15-6; translation of document, 11:24

Statistics Canada

Confidential data, private use by staff, 10:9, 11-2, 26-30; 11:15-6, 21-6, 29-30; 24:52-7; 36:8-12, 29-32

Affidavits by principals involved, 10:28-9; 11:21-5, 29-30

Estimates, 1977-1978, 24:53-7; 36:7-12, 23, 29-32; 44:9, 23-5

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:48-56, 61, 69; 13:31-2; 14:26-33; 15:38-41, 68-9; 17:31-5, 53-4

Power, hydro commissions, see Anti-Inflation Program—Regulatory agencies**Prairie Grain Advance Payments Act, amended, see** Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill**Prefontaine, Mr. D.C.** (Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:86

Pringle, Mr. M.E. (Chairman, Canadian Egg Marketing Agency)

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:52-63, 72-7

Procedure

Agenda and procedure subcommittee, establishing, 1:7-10

Agenda and procedure subcommittee, reports, first, 2:3; second, 4:5-6; third, 9:3-4; fourth, 12:5-6; fifth, 14:3-4; sixth, with amdt., 19:3-4; seventh, 24:4-5; eighth, 29:3-4; ninth, 42:4-5; tenth, with amdt., 42:5-6; eleventh, paragraphs 1 and 2, agreed to, 44:3-5; twelfth, with amdt., 54:3-4

Bills, amdt. to delete clause, not in order, 60:22-3

Bills, subject matter references, using more often, 70:8-9

Chairman, asking questions but giving priority to members, 52:29-30

Procedure—Cont.

- Chairman, clarifying facts, 65:16-7
- Documents, translating, 11:23-4; 52:59-60; 54:63-5; 57:6-7; 59:30-2; 62:43-4; 67:16-8
- Changing services to minimize delay in distribution, 70:9
- Election of Chairman and Vice Chairman, 1:7
- Meetings, right of members who are not committee members to attend, 59:29
- Minister, not appearing, delegating authority to parliamentary secretary, 4:16-7; 5:5-26
- Parliamentary secretary, answering questions on policy, 5:6-7, 9, 11-2, 15-6, 19-21
- Questioning of witnesses, listing of questioners, 9:11-3, 38-9
- Questioning of witnesses, time limit, 1:13
- Quorum, lack of, meeting cancelled, 44:7-8
- Quorum, meeting and printing evidence without, 1:11-2
- Research staff, retaining more often, 70:9
- Witnesses
 - Answering questions betraying commercial confidentiality without permission from parties concerned, no obligation, 41:18-20, 27
 - Answering questions outside responsibility, no obligation, 13:37-41
 - Appearance before Committee, requesting, 4:16-7; 5:20-3
 - Appearance not scheduled, directing questions to, 14:12-3

Productivity

- Increasing, providing investment tax credit, 34:9-11; 47:14-5
- Statistics Canada data programs, international consultation, 44:26-7
- United States, comparison with, 20:7

Prowse, Mr. David (Executive Vice President, National Automotive Trade Association)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:52-3

Public Service

- Ottawa-Hull area, income tax payroll deductions, 40:13-6, 22-4
- Pensions, Insurance Department, actuarial evaluation, 35:6, 15

Public utilities, income tax, see Federal-provincial relations—Fiscal arrangements**Publishing companies, protecting against foreign ownership, 29:16-7****Pudney, Mr. J.W.D.** (Director, Financial Management Services Branch, Taxation, National Revenue Department)

- National revenue estimates, 1977-1978, 31:5-6, 21
- Quebec, see** Anti-Inflation Program—Provincial support;
 Appendices—Deposit liabilities; Canada Deposit Insurance Corporation—Members; Deposit Insurance—Credit unions;
 Dollar—New York company; Income tax; Student loans

Quinn, Mr. Peter (Assistant Deputy Minister, Enterprise Development, Industry, Trade and Commerce Department)

- Farm Improvement Loans Bill, 48:10-4, 26-7

Railways

- Metrification program, *see* Transportation industry
- Passenger service, LRC (light, rapid, comfortable) trains, leased to Amtrak, government purchasing, 24:25-6
- See also* Venezuela

Raytrowsky, Mr. T. (Chairman, Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:80-3, 95-100

Read, Mr. C.L. (Inspector General of Banks)

- Continental Bank of Canada Bill, 61:10-1, 15, 19-28

Redelmeyer, Mr. F.M. (Board Member, Ontario Milk Marketing Board)

- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:99; 58:4-7, 11-3, 21-6, 33-5

Regional Development Incentives Act, see Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill**Regional economic expansion**

- Economic Council, study, 30:5, 16-8, 20; 46:20-1
- See also* Federal-provincial relations—Equalization payments

Regional Economic Expansion Department, see Export Development Corporation**Reid, Mr. John M.** (Kenora-Rainy River)

- Continental Bank of Canada Bill, 61:9, 13-27

Renouf, Mr. H.A. (Chairman, Anti-Inflation Board)

- Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 45:4-31

Research

- And development, incentives to industry, IRDIA program abolished, 10:14, 16; 38:14
- See also* Medical research; Small businesses loans

Restrictive Trade Practices Commission, replacing by Competition Board, *see* Competition**Riediger, Mr. C.** (Chairman, Canadian Turkey Marketing Agency)

- Combines Investigation and Banks Acts Bill (subject matter), 57:83-6, 93, 105

Ritchie, Mr. Gordon (Dauphin)

- Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 45:20-3
- Bretton Woods Agreements Bill, 51:15-8
- Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:33-6; 50:18-20, 49-51, 77-8; 52:23-6; 57:28-30, 58-60, 76, 92-4; 58:19-23; 65:16-20; 67:18-20, 54-6; 68:5-8; 69:9
- Competition, monopolies, 50:18-20, 77-8; 52:23-4
- Customs tariff, flaxseed, 20:12-4
- Farm products, marketing boards, competition legislation, effect, 49:33-6; 50:49-51; 57:58-60, 76, 92-4; 58:20-3; 65:16, 18-20
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 22:26-30; 23:38-9
- Federal-provincial relations, equalization payments, 22:26-30
- Finance, capital borrowing abroad, 19:20-2; 26:16-7; 34:12-4
- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:16-9
- Finance estimates, 1977-1978, 19:20-4; 34:12-4; 46:16-9
- Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:12-5
- Government expenditures, reducing, 19:22-3
- Grain, metrification program, elevators, services union, 15:13-6
- Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:12-6
- Metric conversion program, farmers, 12:59-63; 15:53-5
- Metric conversion program, packaging and labelling, 14:18-9
- National revenue estimates, 1977-1978, 27:11-3
- Point of order—parliamentary secretary acting for minister, acceptability, 5:10
- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:59-63; 14:18-21; 15:13-6, 53-5
- Tourist industry, U.S. convention expenses legislation, effects, 46:17-9
- Versatile Manufacturing Limited, takeover bid, 29:12-4

Roberts, Hon. John (Secretary of State)

- Education, post-secondary, cost sharing agreement, new formula, 25:5-9, 11, 13-4, 18-20, 24-5
- Education, post-secondary, government playing national role, 25:9-12, 17-8, 21-2, 26
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 25:4-26

- Robichon, Mr. Georges** (Assistant Legal Counsel, National Automotive Trade Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:51-2
- Rodriguez, Mr. John** (Nickel Belt)
Chile, EDC loans, 41:18; 42:29-30
Export Development Bill (insurance contracts), 42:24-30; 43:13-8, 26-40
Export Development Corporation estimates, 1977-1978, 41:13-20
Point of order—witnesses, obligation to answer questions, 41:18-20
- Rovers, Mr. A.** (Director, Marketing and Economics, Agriculture and Marketing Department, Province of Nova Scotia)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:45-6
- Rowley, Mr. J.W.** (McMillan, Binch, Barristers and Solicitors)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 69:11-7, 23-33, 37
- Royal Commission on Corporate Concentration** (Bryce), references to, 50:101-2, 109-11; 52:7; 54:54-5, 68, 84; 59:34; 66:25; 67:60
- Roytenberg, Mr. M.M.** (General Manager, Canadian Egg Marketing Agency)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:55-62, 72-5
- St. John, Mr. G.** (Legal Counsel, Canadian Construction Association)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:29
- St. Lawrence Seaway**, debt, converting to additional issue of shares, 51:27-8
- Saltsman, Mr. Max** (Waterloo-Cambridge)
Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 32:19-21
Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:19-21
Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 3:12-3, 19-21
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:31-2, 47-50
Continental Bank of Canada Bill, 61:25
Deposit insurance, limit of \$20,000, individual depositors, 3:19-20
Deposit insurance, premium payments, rebates, 3:12-3, 21
Economic conditions, forecasts, 30:8-11
Economic Council estimates, 1977-1978, 30:6-10
Footwear industry, 20:15-9
Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:10-2
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:16-20
Point of order—parliamentary secretary acting for minister, acceptability, 5:15-6
- Sampson, Mr. Pat** (Officer, Transportation Industries, Industry, Trade and Commerce Department)
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 21:7
- Sargent, Mr. J.H.** (Director, Fiscal Policy Division, Finance Department)
Finance estimates, 1977-1978, 40:10-1
- Saskatchewan**, *see* Metric Conversion Program—Provinces
- Satisfied Securities Act**, repeal, *see* Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill
- Schellenberger, Mr. Stan** (Wetaskiwin)
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 44:16-8
- Scopick, Mr. J.R.** (General Director, Program Office, Industry, Industry, Trade and Commerce Department)
Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:29-30
- Scott, Mr. Charles** (President, Dominion Dairies Limited)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 58:8-9, 17-8, 27, 32-7
- Scott, Mr. Eric** (General Manager, Management Service, Federal Business Development Bank)
Federal Business Development Bank, estimates, 1977-1978, 18:14, 18-21, 26, 32
- Scowen, Mr. Reid** (Director General, Prices and Profits Branch, Anti-Inflation Board)
Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:27
Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 32:18-9; 45:8-9
- Securities**, *see* Crown corporations; Finance
- Shipbuilding**
International competition, countermeasures, 38:21-3, 34
See also Marine Industries Limited
- Sinclair, Mr. I.D.** (Chairman, Canadian Pacific)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:33-40, 44-61
- Skuce, Mr. J.R.** (Director, Policy Division, Education Support Branch, Secretary of State)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 25:13-5, 23-4
- Small businesses**
Assistance, *see* Federal Business Development Bank
Competition legislation, effect, 49:19; 67:78-9; 70:15
See also Appendices; Gasoline—Service stations
Income tax, assessment, simplifying forms, 27:11-3
Statistics, exemptions from reporting, 24:37, 39, 44-5
- Small businesses loans**
Average size, 48:18-9; 55:11
Banks, refusing, 48:10-2, 22, 24-7, 33-5, 38; 55:11-4
Firms qualifying, \$1.5 million gross revenue, 48:6, 16, 28-9, 31-2; 55:14-27
Interest rate, 48:6-9, 11-2, 14, 24-7; 55:7-11
Limit of \$75,000, 48:6, 15-6, 19-20, 23
Losses, government guarantee to \$600 million, 48:6, 21-2, 29-30, 36; 55:13-4
Pamphlets, 48:13
Program, 3 year extension to June 30/80, 48:38-40
Regulations, security demanded, etc., 48:6, 12-3, 20-1, 25-6
Research and development, using for, 48:40-1
Since 1975, 48:11
See also Export Development Corporation
- Small Businesses Loans Act**, *see* Farm Improvement Loans Bill
- Smordin, Mr. Lyle** (Secretary and General Counsel, Genstar Construction Ltd.)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:18-28
- Snelgrove, Mr. R.M., Q.C.** (Chairman, Canadian Manufacturers' Association Legislation Committee; Director, Legal Affairs and Secretary, Ford Motor Company of Canada Limited)
Combines Investigation and Bank Acts Bills (subject matter), 50:84, 89-91, 99
- Social security programs**, income maintenance, Economic Council studies, 30:6, 16-7
- South America**, *see* Metric Conversion Program
- Soviet Union**
International debts, honouring, 51:15
Rouble, exchange rate, establishing, 51:14

Spalding, Mr. M. (Director, Programs Division, Education Support Branch, Secretary of State)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 25:20

Stanbury, Prof. W.T. (Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:55-62, 67-8, 72-90, 95-8, 103
See also Appendices—Competition policy

Standards Association, possible conflict of interest, 3:22

Standards Council

Estimates, 1977-1978, 33:5-25
Funding, 33:6, 12-3
International organizations, relations with, 33:7-9, 15, 20-1
Responsibilities, 33:5-6, 9-10
Staff, members, advisory councils, 33:6, 11-2, 15-6
Standards system, establishing, grants to standards-writing organizations, 33:6-8, 13-4
See also Metric Conversion Program

Statistics Canada

Confidential data, private use by staff, RCMP investigations, disciplinary action, 10:7-13, 20-30; 11:6-7, 10-9, 21-6, 28-30; 24:52-8; 36:8-13, 27-32
Allan Jeffery Associates
Affidavits by principals involved, 10:28-9; 11:21-5, 28-30
See also Appendices
Data sold to U.S., tabling, 10:9
Knowledge of by superiors, 10:7-8, 26-30; 11:25-6; 36:12, 27-8, 32
Retail sales information sought by NCC, 11:24-5
Assistant Chief Statistician Fellegi, 36:28-9
Correspondence between NCC Chairman Gallant, Privy Council Clerk Robertson and Chief Statistician Ostry, allegedly in possession of Mr. MacKay, 11:6-7, 15-6; 36:9, 27
Correspondence between NCC Chairman Gallant, Privy Council Clerk Robertson and Chief Statistician Ostry, tabling, 10:9-12, 20-4; 11:11-2, 14-5, 17-9
Other witnesses, appearing before Committee, 10:21-5; 11:12-4
See also Conflict of interest—Public servants
Consultant services, 36:5, 14-5
Data collection, reducing costs, 44:11-3, 18-9
Estimates, 1977-1978, 24:35-62; 36:4-32; 44:6-27
Federal statistical master plan, 24:38
Financial management, Auditor General, recommendations, implementing, 24:45-7; 36:4-5
Revolving funds, contracts, government and private industry, 24:40-2
Staff, salaries, 11:10; 24:35-6, 39-40, 45, 47; 36:15-6
Educational leave, 11:9-10; 44:23-5
Married couples, employment guidelines, 11:7, 9-10
Morale, programs to improve, 11:7-9
Travelling expenses, 36:13-4; 44:9-11
Surveys, labour force, households, sample size, etc., 36:26
Surveys, questionnaires, formulating, 44:13-5
See also Census; Productivity

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill—C-23. Minister of Industry, Trade and Commerce
Consideration, 12:8-77; 13:4-44; 14:5-34; 15:5-71; 16:4-32; 17:10-88
Clause 2, amdt. (Mr. Goodale), agreed to, on division, 17:60-1
Clause 2, amdts. (Mr. Neil), 17:51-60, negated on recorded division, 5
Clause 3, amdt. (Mr. Kempling), 17:61-75, negated on recorded division, 6
Clause 4, amdt. (Mr. Goodale), agreed to, 17:76-8

Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill—C-23—Cont.
Clause 6, amdt. (Mr. Goodale), agreed to, on division, 17:82
Clause 6, amdts. (Mr. Neil), 17:80-2, negated on division, 6-8
Clause 7, amdt. (Mr. Goodale), agreed to, 17:82-3
Clause 8, amdt. (Mr. Goodale), agreed to, on division, 17:83
Clause 8, amdt. (Mr. Neil), 17:83, negated on recorded division, 17:8
Clause 10, amdt. (Mr. Goodale), agreed to, on division, 17:85
Clause 10, amdt. (Mr. Neil), 17:85, negated on recorded division, 8-9
Clause 11, amdt. (Mr. McIsaac), withdrawn, 17:85-7
Report to House with amdts. 17:3

Steele, Mr. G.G.E. (President, Grocery Products Manufacturers of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 59:6-29

Stevens, Mr. Sinclair (York-Simcoe)
Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:27-37
Anti-Inflation Board estimates, 1977-1978, 45:5-9, 26-8
Anti-inflation program
Administrator, estimates, 1976-1977, supplementary (B), 6:10-3
Corporation profits, 46:34-7
Post-control period, policy, 9:30-2; 47:19-22
Professional fees and income, 45:7-9; 46:9-10
Success, 9:27-9, 36-7; 40-27; 47:10-1
Termination date, 46:7-8, 36; 47:7-9, 22
Bank for International Settlements, annual report, 56:4-8, 16
Banks and banking, competition legislation, effect, 67:8-11
Bonds, Bank of Canada buying, 26:27-9
Bretton Woods Agreements Bill, 56:4-19, 24-30
Budget, deficit, 34:17-9, 30-2; 40:25-6
Canada Deposit Insurance Corporation, assets, ratio to insured deposits, 1:26-7
Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:26-8; 2:11-6, 25-6
Canada Deposit Insurance Corporation, tax payments, 2:12-6
Census, commissioners, hiring, 36:19-21, 24; 38:34-9
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 49:20-4, 41-4; 52:52-6, 60-2, 103-6, 117-9; 54:97-9; 57:114; 64:10-4, 39-42; 67:8-11
Competition
Industries regulated by public agencies, 52:52-6, 60
Mergers, 49:43-4; 64:39-40
Offences, prosecutions, damages paid, 52:103-4, 117
Construction industry, standardizing units, 33:16
Consumer price index, computation method, 24:48-51
Continental Bank of Canada Bill, 61:13-30
Currency and Exchange Bill, 56:37-42; 60:8-20, 25-7
de Havilland Aircraft of Canada Limited, and Canadair, purchase, future plans, study, 20:32; 21:12-3, 15-6, 18; 38:20-1
de Havilland Aircraft of Canada Limited, audit, 21:13-4, 17-8
Dollar, exchange rate, 8:7-9, 22; 19:8-11, 25; 26:6-8; 60:12-5, 18-20
Economic conditions, Economic Council, studies, 30:12-5, 26-7
Economic conditions, GNP, forecasts, 8:9-11, 20-1; 34:16-9, 29
Economic Council estimates, 1977-1978, 30:11-6, 25-7
Export Development Bill (insurance contracts), 42:8-13, 31-3; 43:9-13, 22-6, 30-2
Export Development Corporation
Estimates, 1977-1978, 41:5-10, 23, 31-3
Insurance and guarantees, ceiling, raising, 24:6-10, 29-32, 34; 41:32-3; 42:31-3; 43:37-8, 40
Loans, 41:5-10, 32; 43:9-12, 24-6
Farm products, marketing boards, competition legislation, effect, 49:41-2; 54:97-9
Federal Business Development Bank
Auditing fees, 18:33-4

Stevens, Mr. Sinclair—Cont.

Federal Business Development Bank—Cont.

Estimates, 1977-1978, 18:8-12, 31-4

Loans, 18:10-2

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs

Financing Bill, 28:16-21, 28-9

FinanceExchange Fund Account, Auditor General's report, 56:37-9;
60:25-7

Exchange Fund Account, transactions, November-December

1976, 19:8-10; 26:6-7; 60:9-12

Securities taken by Crown, Consolidated Computer Incorporated,
38:16-7Securities taken by Crown, discharge, review by Parliament,
1:20-1**Finance estimates**

1976-1977, supplementary (B), 8:7-11, 20-3

1976-1977, supplementary (D), 26:6-10, 19-23, 27-33

1977-1978, 19:8-11, 24-6; 34:15-21, 28-34; 40:9-12, 25-31;

46:7-11, 23, 34-7; 47:5-11, 19-22

See also Appendices

Financial Administration and Satisfied Securities Acts Bill, 1:19-22

Footwear industry, 20:28-31

Foreign Investment Review Agency, estimates, 1977-1978,
29:18-20, 26-7Foreign Investment Review Agency, investment, foreign, effect on
inflow, 29:19-20

Income Tax Convention Bill, 4:15-30

Income tax

Double taxation avoidance, conventions

Negotiations, officials responsible, 4:15-7, 30

United States, negotiations for new treaty, 4:29-30

Withholding tax, Switzerland, avoiding, 4:18-20, 22-8

Personal, revenue from, lower than anticipated, 8:21-2, 26;
34:30-2; 40:10-2Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary
(D), 24:6-10, 16, 27-34Industry, trade and commerce estimates, 1977-1978, 20:28-33;
21:12-28; 38:15-21, 34-9Point of order—parliamentary secretary acting for minister,
acceptability, 5:5-15, 23-5

Standards Council estimates, 1977-1978, 33:14-6

Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:48-55; 36:19-24

Tariff Board

Anti-dumping Tribunal, merging with, 39:16

Estimates, 1977-1978, 39:6-9, 13-6

Reports, references, 39:7-8, 13-6

World Bank, member nations, subscription and quotas, 56:19, 24-6

Stoner, Mr. O.G. (Deputy Minister, Industry, Trade and Commerce
Department)Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary
(B), 11:19-21**Student loans, 25:21**Expenditures, changes in provincial programs, 7:5, 11-2, 14-6;
19:6-7

Extending grace period to 12 months, 7:16

Quebec program, payments to, 7:12; 19:7, 18

See also Debt, Public—Uncollectable loans**Students**

Manpower program, 25:21-3, 25-6

See also Education—Post secondary; Income tax—Double taxation
avoidance**Sulzenko, Ms. Barbara** (Director, Policy and Issues, Consumers'
Association of Canada)Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
63:12-23, 28**Sumner, Mr. R.H.** (Vice President, Loans, Export Development
Corporation)

Export Development Bill (insurance contracts), 43:29, 40

Sweden, see Metric Conversion Program**Tansley, Mr. Donald** (Administrator, Anti-Inflation Act)Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977,
supplementary (B), 6:6-31Anti-inflation program, administrator, estimates, 1977-1978, 31:7,
17, 23**Tariff Board**

Activities, appeals, procedure, etc., 39:4-5, 10-2, 17-22

Activities, reports, references, issuing, 39:7-11, 13-6

Anti-dumping Tribunal, merging with, 39:16

Estimates, 1977-1978, 39:4-23

Staff, salaries, 39:6-7, 18-9

Taxation

Evasion, accommodation invoicing, investigations, 27:29-30

Evasion, preventive measures, 31:11-3

See also Metric Conversion Program—Costs and *particular tax***Taylor, Mr. N.C.** (Immediate Past President, Kelowna, B.C.,
Canadian Horticultural Council)Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
54:92-4, 100, 104**Teachers, see** Education—Post-secondary; Immigration; Income tax—
Double taxation avoidance**Telephone service, see** Bell Canada**Television sets, import competition, tariffs, 20:35-6****Textile and clothing industry**

Clothing, insufficient supply, importing raw materials, 10:18-9

Competitive position, comparison to U.S., 10:15-8; 20:15-6

Import quotas, new quotas, effective Nov. 29/76, effect on

consumer prices, 10:13-5, 17-8; 20:11-2, 21-3; 38:28-31

Profits, limiting in return for guaranteed markets, 20:19-20

Research and development, incentives, 10:16

See also Customs tariff—General preferential tariff**Third world, see** Developing countries**Thomka-Gazdik, Mr. J.G., Q.C.** (General Counsel, International Air
Transport Association)Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter),
54:7-32**Tourist industry**Deficit, countermeasures, U.S. convention expenses legislation,
effects, etc., 20:37; 38:6-9, 39-41; 46:17-9; 56:21

Gull Island resort, Man., cost sharing, 38:41

See also Federal-provincial conferences**Towers, Mr. Gordon** (Red Deer)

Anti-Inflation Board

Estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:33-6

Estimates, 1977-1978, 45:16-20

Public confidence in, 9:34-5

Anti-inflation program, administrator, estimates, 1976-1977,
supplementary (B), 6:30-1

Canada Deposit Insurance Corporation Bill, 1:31-3; 3:9-10

Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter);
52:20-1

Towers, Mr. Gordon—Cont.

- Farm Improvement Loans Bill, 48:17-20
- Finance estimates, 1976-1977, supplementary (B), 7:19-23
- Finance estimates, 1977-1978, 47:16-9
- Gasoline, excise tax, 10¢ per gal., 47:16-8
- Income Tax Convention Bill, 4:20-2
- Metric conversion program, home economics, 14:24
- Metric conversion program, land surveys and titles, 12:75-7; 15:36-7
- Municipalities, grants in lieu of taxes, 7:21-23
- Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:75-7; 14:23-7; 15:36-8, 66-7

Trade

- Competition, dollar valuation, effect, 19:15-6; 20:10
- Deficit, 20:7-8, 23-5; 38:31-2; 56:8, 11-3, 21
- Exports, 41:25-6
- Imports
 - Dumping charges, efficiency of protective tribunals, 20:24-5
 - See also* Anti-dumping Tribunal—Investigations
 - Statistics, collection, 44:15-6
- International boycotts, Arab boycott, EDC policy, 41:24; 43:5-9, 13-4
- Non-tariff barriers, import quotas, 27:27-9
- Promotion programs, Enterprise '77, Enterprise Development, 20:7, 9-10, 25-31, 33-5; 24:25; 38:28
- Sector approach, 38:25-6
- Surplus, 38:31-3; 47:11-2; 60:19
- See also* Balance of international payments; Export Development Corporation; European Economic Community; General Agreement on Tariffs and Trade; Metric Conversion Program

Trade marks, *see* Competition—Industrial and intellectual property.

Transportation industry, metrification program, grain shipments, converting tariffs, target date of 1981, 12:55-7, 75; 13:35, 43; 15:12-4, 20, 28-9, 48-9, 57-8; 16:18; 17:35-6, 38-9, 41-3

Tropea, Mr. O. (Executive Vice President, Bell Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 67:59-83

Troughton, Mr. Tom (Consultant, Canadian Federation of Independent Business)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 64:12-5, 21-31

Trudeau, Mr. A.B. (Secretary, Anti-dumping Tribunal)
Anti-dumping Tribunal estimates, 1977-1978, 37:12-3

Trudel, Mr. Jacques (Parliamentary Secretary to President of Treasury Board)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 23:27-31
Health services, cost sharing agreement, new formula, 23:27-31
Industry, trade and commerce estimates, 1976-1977, supplementary (B), 10:17-9
Textile and clothing industry, competitive position, 10:17-8

Trust and loan companies

- Insurance Department, supervision of, provincial agreements, 35:4-7, 13-5
- See also* Canada Deposit Insurance Corporation—Claims

Two-Price Wheat Act, *see* Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill

Unemployment

- Forecasts, 8:21; 34:15-6, 28-9
- Statistics, computation method, 24:58-61

Unemployment countermeasures

- Budgetary measures, 34:26-7
- See also* Housing—Starts

Unemployment insurance, Economic Council, studies, *see* Social security programs—Income maintenance

United Kingdom, *see* Britain

United States

- Convention expenses legislation, *see* Tourist industry—Deficit
- See also* Competition—Policy legislation; Metric Conversion Program

Universities and colleges, *see* Education—Post-secondary

Urquhart, Mr. H.R. (Chief, Financial Services, Insurance Department)

- Insurance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:32-3
- Insurance estimates, 1977-1978, 35:12-3

van Donkersgoed, Mr. Elbert (Executive Director, Christian Farmers Federation of Ontario)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 54:107-21

Venezuela

- Caracas, subway project, Ont. Crown corporation contract, EDC insuring, 24:7, 11, 13
- Railway construction, CN subsidiary Canavan, 24:12-3

Versatile Manufacturing Limited, takeover bid by U.S. firm, proposal withdrawn, 29:12-4

Wages and salaries, increases, comparison to U.S., 9:28; 26:17; 30:25-7; 32:20-1
See also Anti-Inflation Board; Anti-Inflation Program

Wallace, Mr. R.A. (Assistant Chief Statistician, Census and Household Surveys Field, Statistics Canada)
Statistics Canada estimates, 1977-1978, 24:43-4, 48; 36:17-29

Wasik, Mr. Mitchell (Secretary, Dominion Stores Ltd., Retail Council of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 52:72, 78-9

Weather, reports, *see* Metric Conversion Program

Weights and Measures Act, *see* Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill

Western Grain Stabilization Act, *see* Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill

Westinghouse Canada Limited, takeover bid by General Steel Wares Limited and Canadian General Electric Company Limited, 29:17-8, 22-4

Wheat Board, *see* Metric Conversion Program

Wheat Board Act, *see* Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill

Whittaker, Mr. G.H. (Okanagan Boundary)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:48-50, 105-8

Wilson, Mr. R.F., Q.C. (Legal Counsel, Insurance Bureau of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 68:5, 13-8, 23

Wine, *see* Metric Conversion Program

- Winter works program**, capital projects fund, termination, forgiveness claims, 19:8, 20; 46:19-20
- Wise, Mr. John** (Elgin)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:44-5, 50-1, 101-3, 114-5; 65:8-9, 41-2
Farm Improvement Loans Bill, 48:33-5
- Witteveen fund**, *see* Balance of international payments—
Compensatory funds
- Wood, Mr. W.T.** (Director of the Compliance Branch, Foreign Investment Review Agency)
Foreign Investment Review Agency estimates, 1977-1978, 29:26-7
- World Bank**
Canadian representation, 56:28-9
Member nations, subscription and quotas, 56:19, 24-6
See also Developing countries; International Bank for Reconstruction and Development; International Monetary Fund—Washington meetings; Organization of Petroleum Exporting Countries
- Wostenholme, Mr. C.** (Acting Director, Capital Markets Division, Finance Department)
Finance estimates, 1976-1977, supplementary (D), 26:28-31
- Wotherspoon, Mr. S.F.M.** (Solicitor, Honeywell, Wotherspoon)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 58:9-11, 18, 27-32, 37-42
- Wright, Mr. J.O.** (Member, Metric Commission Canada, and Secretary, Saskatchewan Wheat Pool)
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 12:33-6, 65-7
- Wyne, Mr. J.W.** (Secretary Manager, Canadian Turkey Marketing Agency)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 57:85, 105-7
- Yeomans, Mr. D.R.** (Associate Executive Director, Anti-Inflation Board)
Anti-Inflation Board estimates, 1976-1977, supplementary (B), 9:16, 29, 34
- Yewchuk, Mr. Paul** (Athabasca)
Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Bill, 23:34-7
Statute Law (Metric Conversion) Amendment Bill, 17:11-3, 26-7
- Young, Mr. Roger** (Niagara Falls)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 53:17-21
- Younger, Mr. J.W.** (Vice President, Secretary and General Counsel, The Steel Company of Canada)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 66:9-10
- Zimmerman, Mr. A.** (Noranda Mines Limited)
Combines Investigation and Bank Acts Bill (subject matter), 66:26

AUG 16 1983

